



América Latina y el Caribe **ante las trampas del desarrollo**

Transformaciones
indispensables y
cómo gestionarlas



Cuadragésimo
período de sesiones
de la CEPAL

Lima, 9 a 11 de octubre

2024



NACIONES UNIDAS

CEPAL



América Latina y el Caribe **ante las trampas del desarrollo**

Transformaciones
indispensables y
cómo gestionarlas



Cuadragésimo
período de sesiones
de la CEPAL

Lima, 9 a 11 de octubre

2024



NACIONES UNIDAS

CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez
Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

Sally Shaw
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado con la participación de las divisiones sustantivas, sedes subregionales y oficinas nacionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La redacción fue coordinada por José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, con la colaboración de Jorge Mario Martínez Piva, Oficial a Cargo de la sede subregional de la CEPAL en México, y Ramón Padilla Pérez, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la CEPAL en México.

En la redacción participaron los siguientes funcionarios de la CEPAL: Martín Abeles, José Eduardo Alatorre, Carmen Álvarez, Claudio Aravena, Alberto Arenas de Mesa, Diego Aulestia, Andrés Boeninger, Christine Carton, Pablo Carvallo, Simone Cecchini, Jorge Cordero, Felipe Correa, Carlos De Miguel, Marco Dini, Andrés Espejo, Jimmy Ferrer, Nincen Figueroa, Karen García, Marina Gil, Nicolo Gligo, Jose Javier Gómez, Enrique González, Camila Gramkow, Ana Güezmes, Michael Hanni, Silvia Hernández, Mariana Huepe, Keiji Inoue, José Manuel Iraheta, Martín Kohout, Luiz Krieger, Mauricio León, Marco Llinás, Jesús López, Santiago Lorenzo, Carlos Maldonado, Sandra Manuelito, Rodrigo Martínez, Ana Luíza Matos, Javier Medina, Cielo Morales, Rolando Ocampo, Alejandro Patiño, Angela Penagos, Leda Peralta, Noel Pérez Benítez, Esteban Pérez Caldentey, Ramón Pineda, Diane Quarless, Rayén Quiroga, Juan Carlos Rivas, Claudia Robles, Adrián Rodríguez, Sebastián Rovira, Jesús Santamaría, Silvia Saravia, Lucía Scuro, Humberto Soto, Daniel Titelman, Daniela Trucco, Andrés Valenciano, Francisco Villarreal, Luis Yáñez y Romain Zivy.

Colaboraron, asimismo, los siguientes Consultores de la CEPAL: Camilo Acuña, Elisa Araneda, Jorge Cadenasso, Jorge Cornick, Pablo Herrera, Isabel Jacas, Frank Leañez, Ignacio Nancupil, María Jesús Silva, María Elena Valenzuela y Juan Vila.

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-106782-8
(versión pdf)
Número de venta: S.24.II.G.18
LC/SES.40/3-P
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2400864[S]

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2023/2024) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P), Santiago, 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

Prólogo	11
----------------------	----

Introducción	15
---------------------------	----

Capítulo I

Globalización redefinida	23
Introducción	25
A. ¿De la hiperglobalización a la desglobalización?	26
1. Indicadores clave y términos de la discusión sobre globalización	27
B. El retorno de las políticas de desarrollo productivo	30
1. Política de desarrollo productivo en los Estados Unidos	31
2. Política de desarrollo productivo en la Unión Europea	31
3. Política de desarrollo productivo en China	32
C. El cambio en las reglas de la tributación internacional	33
D. La reorganización de los flujos de comercio internacional y de la inversión extranjera directa	34
1. Flujos comerciales	34
2. Flujos de inversión extranjera directa	38
3. El concepto de deslocalización cercana (<i>nearshoring</i>) y el potencial acortamiento de las cadenas globales de valor	40
E. Transformaciones tecnológicas	41
1. Surgimiento de nuevas tecnologías	41
2. Impacto económico y social de las nuevas tecnologías	42
3. Rivalidad por la supremacía tecnológica	43
4. ¿Quién regula las nuevas tecnologías?	44
F. La factura climática	45
1. Impacto sobre sectores clave	45
2. Estrés debido a la escasez de agua	46
3. Rendimientos agrícolas	47
4. Costo de las pérdidas como porcentaje del PIB	48
5. Vulnerabilidades económicas y sociales	49
G. Reflexiones finales: América Latina y el Caribe frente a la globalización redefinida	50
Bibliografía	52

Capítulo II

Trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe y transformaciones indispensables	57
Introducción	59
A. La trampa de baja capacidad para crecer	59
B. La trampa de la desigualdad y baja movilidad y cohesión social	66
1. La desigualdad y sus vínculos con las trampas del bajo crecimiento y la limitada capacidad institucional	67
2. Alta desigualdad, baja movilidad y cohesión social: una trampa para el desarrollo	68

C. La trampa de las capacidades institucionales débiles y de una gobernanza poco efectiva	73
1. Índice de capacidades estatales.....	73
2. Indicadores mundiales de gobernanza	74
3. Bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva: una trampa para el desarrollo	76
4. Diez brechas estructurales en el modelo de desarrollo	77
5. Las 11 transformaciones indispensables en los modelos de desarrollo.....	79
D. Conclusiones.....	81
Bibliografía.....	82

Capítulo III

El reto de gestionar las transformaciones.....	85
Introducción.....	87
A. El reto de gestionar las transformaciones y salir de la trampa de baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva	87
B. Gobernanza para gestionar las transformaciones y salir de las trampas	88
1. Alcances y significado de la gobernanza.....	88
2. Gobernanza y gobernabilidad	90
3. La gobernanza anticipatoria: un enfoque contemporáneo para gestionar las transformaciones	91
4. Cooperación entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil	93
C. La centralidad de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)	95
1. Capacidades para transformar.....	95
2. Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas para la transformación del modelo de desarrollo	96
D. La gestión de las reformas: la economía política y el diálogo social	99
1. La economía política de las reformas.....	99
2. El diálogo social para la gestión exitosa de las transformaciones	102
Bibliografía.....	103

Capítulo IV

¿Cómo lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible?	107
Introducción.....	109
A. Diagnóstico: bajo crecimiento y estancamiento y heterogeneidad de la productividad	110
B. Nueva visión de las políticas de desarrollo productivo.....	113
1. Nueva visión en materia de sectores, tamaños de empresas y territorios.....	113
2. La necesidad de priorizar.....	114
3. Las políticas de desarrollo productivo como proceso colaborativo y la importancia de la gobernanza.....	116
4. Los ámbitos de acción.....	117
C. Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe.....	122
1. Esfuerzos presupuestarios para las políticas de desarrollo productivo	122
2. Institucionalidad para el desarrollo productivo	124
3. Gobernanza multinivel de la política de desarrollo productivo	126
4. Gobernanza multiactor de las políticas de desarrollo productivo	131
5. Un resumen de la situación de la región.....	132
D. Algunos lineamientos para las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe	133
1. Incrementar los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, en línea con la nueva visión planteada	134
2. Establecer prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo.....	134
3. Alinear esfuerzos y recursos en torno a las prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo.....	135
4. Potenciar la cooperación entre los actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil en los distintos niveles de gobierno	136

5. Fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales en materia de políticas de desarrollo productivo	136
6. Profundizar la territorialización de las políticas de desarrollo productivo	139
7. Fortalecer el protagonismo del sector privado y en particular de las grandes empresas en las políticas de desarrollo productivo	139
8. Crear o fortalecer iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva territorial	140
9. Adoptar el enfoque experimentalista y fortalecer la capacidad de evaluación	140
10. Garantizar la continuidad de las políticas de desarrollo productivo	141
11. Crear vínculos con las políticas industriales de los demás países y aprovechar las oportunidades del proceso de reconfiguración de las cadenas mundiales de valor en marcha	141
E. Síntesis	142
Bibliografía	143

Capítulo V

¿Cómo reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social?	147
Introducción	149
A. Políticas para el crecimiento y la transformación productiva	150
1. Brechas de productividad	150
2. Gobernanza y capacidades TOPP para las políticas de desarrollo productivo	156
B. Sistemas tributarios más progresivos	156
1. Recursos insuficientes y regresividad de los sistemas tributarios	156
2. Cómo aumentar la progresividad de los sistemas tributarios y su contribución a la reducción de la desigualdad	159
C. Políticas sociales y de protección social	160
1. Políticas activas de mercado de trabajo	160
2. Sistemas de protección social y Estados de bienestar fortalecidos	165
3. Fortalecimiento de las capacidades TOPP de las instituciones de protección social	169
D. Mejora de los sistemas educativos y el aprendizaje	172
1. La educación como factor para promover la igualdad y la movilidad social	172
2. La educación como factor para impulsar el crecimiento económico y la transformación productiva	174
3. Desigualdad educativa en América Latina y el Caribe	176
4. ¿Cómo impulsar el rol de la educación como promotor de la movilidad social ascendente?	179
E. La sociedad del cuidado: una estrategia de desarrollo para la reducción de la desigualdad	181
F. Planificación y gestión urbana para reducir la desigualdad y mejorar la cohesión social	185
1. La ciudad latinoamericana y caribeña como fábrica de desigualdades	185
2. Componentes de la desigualdad urbana	185
3. El desafío del financiamiento	190
4. Acciones para avanzar hacia el cumplimiento del ODS 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	190
5. Formas de afrontar los retos para avanzar hacia ciudades inclusivas	192
G. Síntesis	194
Bibliografía	195

Capítulo VI

¿Cómo promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático?	199
Introducción	201
A. El cambio climático: motor de transformaciones y del crecimiento económico	202
B. Transición energética	209
1. El potencial de las energías renovables	209
2. Situación y perspectivas del hidrógeno verde	210
3. Integración energética: seguridad y sostenibilidad	211
4. Prospectiva de transición eléctrica para América Latina: tendencias y necesidades de inversión	211

5. Oportunidades para aumentar la eficiencia energética	214
6. Políticas públicas para acelerar la transición energética	216
C. La electromovilidad como sistema y el potencial dinamizador de la movilidad urbana sostenible	217
1. Evolución del mercado de vehículos eléctricos	218
2. Hacia una visión integral de la movilidad: oportunidades colaterales generadas por los cambios tecnológicos.....	219
3. Movilidad sostenible: desafíos, oportunidades y capacidades institucionales.....	221
D. Minerales críticos para la transición energética y la electromovilidad	223
1. Demanda y disponibilidad en América Latina y el Caribe.....	223
2. Oportunidades y desafíos: gestión responsable, cadenas de suministro y desarrollo productivo	225
3. Gobernanza y capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para el sector de minerales críticos para la transición energética	227
E. Agua y cambio climático: desafíos y oportunidades	228
1. Los impactos del cambio climático y de la contaminación en los recursos hídricos	228
2. La gestión hídrica como motor de desarrollo sostenible e inclusivo: qué hacer y cómo hacerlo	230
F. Turismo sostenible.....	233
1. La contribución del turismo.....	233
2. Transformación sostenible del turismo	235
G. La bioeconomía: motor para la transformación productiva sostenible.....	237
1. El poder transformador de la bioeconomía.....	238
2. La contribución económica de la bioeconomía en América Latina y el Caribe.....	238
3. La bioeconomía: diversificación, sofisticación y agregación de valor	239
4. Bioeconomía: desarrollo productivo y sociobioeconomía	240
5. Bioeconomía: articulación de enfoques y capacidades institucionales.....	241
H. La economía circular: eficiencia y transformación productiva	243
1. Posibles beneficios del avance hacia la economía circular	243
2. El futuro es circular: recomendaciones y capacidades institucionales.....	244
I. Síntesis.....	247
Bibliografía	248

Capítulo VII

¿Cómo movilizar financiamiento para el desarrollo tanto en el ámbito nacional como internacional?	255
Introducción	257
A. Condiciones macroeconómicas que limitan la movilización de recursos	257
1. Contexto internacional.....	257
2. La movilización de recursos públicos internos	258
3. Una política monetaria restrictiva	263
4. Desacople entre el sistema financiero y la economía real e insuficiente inclusión financiera.....	264
5. Limitaciones de la banca de desarrollo nacional	266
6. La inversión extranjera directa	266
7. Papel de las remesas y oportunidades que plantean.....	268
8. Arquitectura financiera internacional inadecuada para las demandas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del cambio climático	268
B. Estrategias de política para impulsar el financiamiento.....	270
1. Fortalecimiento de las finanzas públicas.....	270
2. El papel de la política macroprudencial.....	275
3. La reforma de la arquitectura financiera internacional.....	277
4. Capacidades institucionales y gobernanza para implementar las estrategias analizadas	281
C. Síntesis.....	284
Bibliografía	285
Reflexiones finales	289

Cuadros

Cuadro I.1	Federación de Rusia: principales destinos de las exportaciones, 2019 y 2022.....	36
Cuadro I.2	China: principales destinos de las exportaciones, 2019 y 2022	37
Cuadro I.3	Economías seleccionadas: flujos entrantes de IED como porcentaje del total mundial, 1990-2022	39
Cuadro I.4	América Latina y el Caribe: impactos del cambio climático en sectores clave, según diversos escenarios de incremento de la temperatura	46
Cuadro I.5	América Latina y el Caribe: grado de vulnerabilidad por dimensión	50
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico (países seleccionados): puntajes de la prueba PISA, por país.....	66
Cuadro III.1	Dimensiones analíticas de la gobernanza	89
Cuadro III.2	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP): capacidades institucionales necesarias para impulsar transformaciones en el modelo de desarrollo	97
Cuadro III.3	América Latina: casos representativos en los que una o más capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) han permitido abordar desafíos complejos a nivel económico, tecnológico, social y ambiental	98
Cuadro IV.1	Especialización de competencias para las políticas de desarrollo productivo, por niveles de gobierno.....	127
Cuadro IV.2	América Latina y el Caribe: capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para las políticas de desarrollo productivo.....	138
Cuadro V.1	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para fortalecer la progresividad de los sistemas tributarios	159
Cuadro V.2	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para el fortalecimiento de la protección social	170
Cuadro V.3	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para el fortalecimiento de los sistemas educativos.....	181
Cuadro V.4	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para el desarrollo de una sociedad del cuidado.....	184
Cuadro V.5	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para avanzar hacia ciudades inclusivas	193
Cuadro VI.1	Resumen de las características en aspectos relacionados a cambio climático de los principales planes mundiales.....	204
Cuadro VI.2	Instrumentos de política industrial distorsionadores, por instrumento de política y región, 2023.....	208
Cuadro VI.3	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para gestionar la transición energética.....	216
Cuadro VI.4	Metas de electromovilidad en ciudades seleccionadas	217
Cuadro VI.5	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para gestionar la transición hacia la movilidad sostenible.....	223
Cuadro VI.6	Iniciativas de apoyo al desarrollo productivo e industrial relativas al abastecimiento de minerales críticos.....	227
Cuadro VI.7	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para gestionar la explotación productiva, responsable y sostenible de los minerales críticos.....	227
Cuadro VI.8	América Latina y el Caribe (países seleccionados): inversión anual necesaria para cerrar las brechas de acceso a agua potable y saneamiento, generación de empleo y valor agregado	230
Cuadro VI.9	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para una gestión eficiente, responsable y sostenible del agua.....	232
Cuadro VI.10	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para promover el turismo sostenible.....	237
Cuadro VI.11	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para la promoción de la bioeconomía.....	242
Cuadro VI.12	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para avanzar hacia una economía circular	246
Cuadro VII.1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): emisiones de deuda soberana, enero a septiembre de 2023	260
Cuadro VII.2	Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para la movilización de financiamiento para el desarrollo	283

Gráficos

Gráfico I.1	Comercio total de bienes y servicios como porcentaje del PIB mundial, 1980-2022	28
Gráfico I.2	Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB mundial, 1980-2022	28
Gráfico I.3	Nuevas medidas restrictivas y liberalizadoras implementadas a nivel mundial, 2009-2023	29
Gráfico I.4	Comercio mundial de bienes intrabloque o interbloques, 2021 a junio de 2023	35
Gráfico I.5	China: valor de las exportaciones totales de bienes y servicios, 1990-2022	37
Gráfico I.6	Estados Unidos: valor de las exportaciones totales de bienes y servicios, 1990-2022	38
Gráfico I.7	Países desarrollados y países en desarrollo: inversión extranjera directa, 1990-2022	38
Gráfico I.8	China y América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa, 1990-2022	39
Gráfico I.9	Inversión extranjera directa por origen, principales fuentes, 2017 y 2022	40
Gráfico I.10	Países seleccionados: anuncios de inversión directa desde China, 2014-2024	41
Gráfico I.11	Impacto estimado del cambio climático sobre la productividad del trabajo agrícola, según el incremento en la temperatura media, cambio porcentual con respecto al promedio de 1986-2006	48
Gráfico I.12	Variación estimada en los rendimientos por cultivo, según escenarios de cambio climático, variaciones porcentuales con respecto al promedio de 1986-2006	48
Gráfico I.13	América Latina y el Caribe: pérdidas asociadas al cambio climático como porcentaje del PIB, según escenarios de cambio climático, 2030 y 2050	49
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto interno bruto, 1950-2024	60
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe (16 países) y Estados Unidos: productividad laboral, 1950-2023	61
Gráfico II.3	América Latina (países seleccionados) y Estados Unidos: productividad laboral, 1950-2023	62
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe: tasa de variación real de la formación bruta de capital fijo, 1951-2023	63
Gráfico II.5	Mundo y regiones seleccionadas: relación entre inversión y PIB, 1990-2023	64
Gráfico II.6	América Latina (17 países): tasa de crecimiento anual del número de ocupados, 1951-2023	65
Gráfico II.7	Regiones seleccionadas: escolaridad promedio de la población de 15 años y más, 1970-2022	65
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo: niveles y dinámica de la desigualdad según el índice de Gini, 1990-2020	68
Gráfico II.9	América Latina (18 países): confianza en instituciones seleccionadas, 2013-2023	70
Gráfico II.10	América Latina (15 países): distribución de la población nacional según estratos de ingresos, 2002, 2010, 2019 y 2020	71
Gráfico II.11	América Latina (13 países): probabilidad de contar con empleo formal al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria, en comparación con un nivel de primaria o menos años de estudio, 2023 o último año disponible	72
Gráfico II.12	Países seleccionados: índice de capacidad estatal, 1980-2015	74
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe y países de alto ingreso de la OCDE: indicadores mundiales de gobernanza	75
Gráfico II.14	América Latina y el Caribe: indicadores de gobernanza en países seleccionados	76
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe (20 países): promedio anual de la tasa de crecimiento del PIB per cápita por décadas móviles, 1950-2023	110
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe, países emergentes de Asia y mundo: inversión total, 2000-2023	111
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe (13 países) y mundo (133 países): productividad laboral, 1952-2023	112
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe (13 países) y mundo (133 países): crecimiento acumulado de la productividad total de los factores, 1990-2023	112
Gráfico IV.5	Argentina: gasto en políticas de desarrollo productivo por niveles de gobierno, 2022	123
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe: distribución de institucionalidad pública del Poder Ejecutivo dedicada a políticas de desarrollo productivo, por sector, 2024	125
Gráfico IV.7	Chile y Colombia: frecuencia de acciones de desarrollo económico local propuestas en planes de desarrollo municipal o comunal de subregiones o cabeceras provinciales, por categoría, 2015-2020	128
Gráfico V.1	América Latina (8 países): productividad laboral y participación en el empleo, por actividad económica, 2021	150
Gráfico V.2	América Latina (4 países) y Unión Europea: productividad laboral por tamaño de empresa, 2018	151

Gráfico V.3	América Latina y el Caribe (21 países) y Unión Europea (25 países): tasa de informalidad del trabajo, 2023 o último año con información disponible	152
Gráfico V.4	América Latina (14 países): ingreso laboral del total de ocupados en los sectores formal e informal con respecto al de los ocupados en empresas grandes, por tamaño de empresa, 2020	152
Gráfico V.5	América Latina (8 países): productividad laboral territorial, 2020-2022	153
Gráfico V.6	América Latina y el Caribe (26 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios del gobierno general, por impuesto, 2022	157
Gráfico V.7	Países seleccionados: coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias monetarias, 2022 o último año con información disponible	158
Gráfico V.8	América Latina y el Caribe (20 países): evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, 2019-2024	161
Gráfico V.9	América Latina (9 países): tasas de informalidad, por sexo, grupo de edad y zona geográfica, tercer trimestre de 2023	162
Gráfico V.10	América Latina (15 países) y Europa (25 países): gasto público anual promedio en políticas de mercado de trabajo, 2018-2022	164
Gráfico V.11	América Latina (17 países): población económicamente activa que cotiza a los sistemas de pensiones contributivos, 2000, 2010 y 2022	166
Gráfico V.12	América Latina y el Caribe: gasto público en salud, 2021	167
Gráfico V.13	América Latina y el Caribe (12 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (37 países): relación entre los resultados de las pruebas de matemáticas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) y el producto interno bruto (PIB) per cápita, por país, 2022	175
Gráfico V.14	América Latina (14 países): tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta, por quintiles de ingreso extremos, 2000, 2010, 2015, 2019 y 2022	176
Gráfico V.15	América Latina (14 países): tasa de asistencia al nivel preprimario de niñas y niños a los que les falta un año para alcanzar la edad de ingreso a la enseñanza primaria, por quintil de ingresos y situación de pobreza, alrededor de 2019 y 2022	177
Gráfico V.16	América Latina (8 países): proporción de jóvenes en edad de asistir a la secundaria alta que no asisten a la escuela, por zona de residencia y condición étnico-racial, alrededor de 2022	178
Gráfico V.17	América Latina y el Caribe (12 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (37 países): promedio de estudiantes en cada nivel de desempeño de las pruebas de matemáticas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), según cuartil socioeconómico y cultural, 2022	179
Gráfico V.18	América Latina y el Caribe (16 países): tiempo total que la población de 15 años de edad y más destina al trabajo remunerado y no remunerado en promedio, por sexo, último año con información disponible	182
Gráfico V.19	América Latina (10 países): población en hogares con hacinamiento, por quintil de ingresos, 2021	188
Gráfico V.20	América Latina (17 países): promedio de gasto en agua y energía como porcentaje de los gastos totales, por quintil de ingresos, último año con información disponible	189
Gráfico VI.1	Países y regiones del mundo seleccionados: huella de carbono y velocidad de descarbonización de la economía, 2000-2022	203
Gráfico VI.2	Relación entre el costo y la producción mundial de energía, curva de experiencia estimada, niveles históricos	206
Gráfico VI.3	Nuevas políticas industriales distorsionadoras, 2023	208
Gráfico VI.4	América Latina y el Caribe y otras economías seleccionadas: renovabilidad de la generación eléctrica, último año disponible	209
Gráfico VI.5	América del Sur: necesidades de inversión y costos asociados, datos anualizados, 2025-2050	213
Gráfico VI.6	América del Sur: prospectiva de capacidad instalada para 2025	214
Gráfico VI.7	América Latina y el Caribe: evolución y variación de la intensidad energética del PIB, 1990-2022	215
Gráfico VI.8	Minerales utilizados en tecnologías energéticas limpias seleccionadas	224

Gráfico VI.9	América Latina y el Caribe (13 países): participación en las reservas mundiales de minerales seleccionados, 2000 y 2023.....	225
Gráfico VI.10	América Latina y el Caribe (países seleccionados): participación de mujeres y hombres en el empleo en alojamiento y alimentación, 2022-2023	234
Gráfico VI.11	América Latina y el Caribe: participación del biocomercio en el comercio total (exportaciones), promedio 2010-2022	239
Gráfico VI.12	América Latina y el Caribe y mundo: estructura del comercio internacional de productos de la bioeconomía, por tipo de bioeconomía, en promedio, 2010-2014, 2015-2019 y 2020-2022.....	240
Gráfico VI.13	América Latina y el Caribe: beneficios estimados en empleos formales tras la adopción de políticas de circularidad y las inversiones asociadas	244
Gráfico VII.1	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios del gobierno general, 1990-2022 y 2022	259
Gráfico VII.2	América Latina (países seleccionados): pagos de intereses del gobierno central, 2012 y 2023.....	261
Gráfico VII.3	América Latina y el Caribe (21 países): pagos de intereses del gobierno central con respecto al gasto en educación, salud, protección social e inversión pública, 2012 y 2021	262
Gráfico VII.4	América Latina y el Caribe: profundización financiera e inversión, 1995-2022.....	264
Gráfico VII.5	Agrupaciones de países: crédito otorgado por el sistema financiero al sector privado, mediana, 2010-2023	265
Gráfico VII.6	América Latina y el Caribe: entradas de inversión extranjera directa, 2013-2023.....	267

Recuadros

Recuadro IV.1	América Latina y el Caribe: la transformación digital como instrumento fundamental para impulsar la agenda de desarrollo sostenible	119
Recuadro V.1	Productividad urbana	186
Recuadro V.2	Brechas estructurales entre los espacios urbanos y rurales.....	189
Recuadro VI.1	¿Qué ha ocurrido con las ventas de vehículos eléctricos recientemente?	218
Recuadro VI.2	Chile: iniciativas para la agregación de valor en la industria del litio	226

Diagramas

Diagrama II.1	Las trampas del desarrollo	59
Diagrama II.2	Factores principales de la baja capacidad para crecer	61
Diagrama II.3	Alta desigualdad y baja movilidad y cohesión social: fenómenos interdependientes y que se refuerzan mutuamente	69
Diagrama II.4	La trampa de las capacidades institucionales débiles y una gobernanza poco efectiva	77
Diagrama II.5	Diez brechas estructurales en los modelos de desarrollo.....	78
Diagrama II.6	Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo.....	80
Diagrama II.7	Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores	81
Diagrama IV.1	Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo	118
Diagrama IV.2	Mecanismos de gobernanza multinivel	129
Diagrama IV.3	Gran transformación productiva para la productividad, la inclusión y la sostenibilidad: portafolio de sectores impulsores	135
Diagrama V.1	Tipología de políticas activas de mercado de trabajo.....	163
Diagrama VI.1	Sectores impulsores o dinamizadores para la gran transformación productiva	201
Diagrama VI.2	América Latina y el Caribe: sistema de movilidad urbana	220
Diagrama VI.3	Enfoque de la teoría del cambio para abordar la transición a la economía circular	245
Diagrama VII.1	América Latina y el Caribe: estrategia para abordar el fenómeno de la evasión tributaria.....	271

Mapas

Mapa I.1	América Latina y el Caribe: estrés debido a escasez de agua, por país y cuenca hidrográfica, último año disponible.....	47
Mapa VI.1	América Latina y el Caribe: potencial de generación de energía solar y eólica.....	210



Prólogo

En este informe se plantea que América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas del desarrollo: una trampa de baja capacidad para crecer; una de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y débil gobernanza. Estas tres trampas son enormes obstáculos para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible, por lo que no es exagerado afirmar que la región está pasando por una crisis del desarrollo. Además de estas trampas, la región enfrenta el reto del cambio climático y de promover un desarrollo ambientalmente sostenible.

Esta crisis del desarrollo coincide e interactúa con un contexto internacional que cambió significativamente en la última década, tanto en términos geoeconómicos como geopolíticos, y que se encuentra en transición hacia nuevas reglas para el comercio y la inversión. Este nuevo contexto presenta retos y oportunidades para los países de la región.

La confluencia de una globalización en proceso de redefinición y las tendencias tecnológicas, demográficas, climáticas y geopolíticas asociadas, con las tres trampas del desarrollo y el legado histórico de brechas que la región no ha podido superar, plantea la necesidad de un pensamiento nuevo y creativo sobre cómo salir de las trampas y cerrar las brechas. Más de lo mismo puede ayudar en algunas áreas en las que las políticas aplicadas están dando resultados, pero existe una gran necesidad de repensar las políticas no solo sobre qué hacer sino también sobre cómo hacerlo.

Con ocasión de su cuadragésimo período de sesiones, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presenta a los países algunas innovaciones en cuanto al diagnóstico y las formas de enfrentar los desafíos del desarrollo regionales.

En cuanto al diagnóstico, se identifican las tres trampas mencionadas y un decálogo de brechas de desarrollo, algunas de las cuales están alineadas con las trampas. En cuanto al “qué” hacer, se sugieren 11 grandes transformaciones que se consideran indispensables para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. De estas, se han seleccionado tres para un análisis en profundidad, con énfasis en “cómo” lograrlas: i) la gran transformación productiva para lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible; ii) la gran transformación consistente en reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social, iii) la gran transformación consistente en impulsar la sostenibilidad y combatir el cambio climático.

La historia de reformas en América Latina y el Caribe para transformar diversos aspectos de los patrones de desarrollo es larga, desde estrategias lideradas por el Estado hasta estrategias que confían en el poder de los mercados, la desregulación y la apertura económica. Esta dicotomía Estado-mercado no ofrece soluciones adecuadas y puede ser incluso dañina a la hora de pensar en las condiciones y los procesos de transformación, porque simplifica la complejidad de estos procesos y puede derivar en discusiones más ideológicas que prácticas.

Por esta razón, como respuesta al “cómo”, en lugar de una discusión centrada en la dicotomía Estado-mercado, se invita a tener una conversación más pragmática sobre la manera de gestionar las transformaciones en cuanto a las formas y características de la gobernanza de las transformaciones en cada área, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones encargadas de dichas transformaciones, los espacios de diálogo social y la economía política de las reformas.

La experiencia internacional muestra que el proceso por el cual se diseñan, adoptan y ejecutan las políticas es tan importante como el contenido de las políticas mismas, porque estas se formulan y aplican en contextos específicos, con determinadas capacidades institucionales, enmarcadas en los retos que presenta la economía y la geopolítica mundiales. Por lo tanto, las capacidades institucionales del Estado, y la interacción y el diálogo entre actores estatales y no estatales inciden en la eficacia de las políticas y en el logro de las transformaciones.

Crear un nuevo consenso regional sobre la forma de mirar los desafíos del desarrollo y cómo superarlos puede ser un objetivo ambicioso, pero es, sin duda, un objetivo necesario y deseable. Para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible se requieren visiones y estrategias de largo plazo, la participación real de todos los actores de la sociedad, y un Estado e instituciones competentes con capacidades para orientar, convocar y dar servicios de calidad.

El desarrollo de los países es un proceso complejo y de largo plazo, que no ocurrirá automáticamente por las fuerzas del mercado, aunque estas tienen un gran papel que desempeñar con formas adecuadas de gobernanza y regulación.

Si queremos superar las trampas y cerrar las brechas, si queremos alcanzar el tantas veces postergado sueño de un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, el momento de actuar y colaborar es ahora.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)



Introducción

En el marco de su cuadragésimo período de sesiones¹, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) somete a la consideración de los Gobiernos de la región una nueva propuesta en la que se examinan una serie de brechas y las transformaciones correspondientes a cada una de esas brechas que se considera indispensable realizar para poder avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. En esta propuesta no solo se ofrece una lista de recomendaciones sobre lo que es necesario hacer —es decir, cuáles son esas transformaciones indispensables (los “qué”)—, sino que también se hace un esfuerzo por avanzar en lo que respecta a las maneras de llevar a cabo dichas transformaciones —es decir, cómo gestionárlas para lograr superar las trampas del desarrollo que afectan a la región (los “cómo”)—. De esta manera, en este documento se ofrecen análisis y recomendaciones que van más allá de simples objetivos y aspiraciones, con el fin de abordar de forma sistemática los retos de la gobernanza, de las capacidades institucionales y del diálogo social para gestionar las grandes transformaciones que resulta imprescindible llevar a cabo.

El punto de partida es el análisis del contexto internacional. El mundo está atravesando un período en el que las reglas de la globalización están cambiando y redefiniéndose, en consonancia con los cambios geoeconómicos y geopolíticos que están teniendo lugar (Grynspan, 2023; Salazar-Xirinachs, 2023; Goldberg y Reed, 2023; Aiyar y otros, 2023). Este proceso de redefinición presenta retos y oportunidades para la región. En este informe se argumenta que, entre los cambios más relevantes, se encuentran los siguientes: i) las tasas de crecimiento de los flujos de comercio internacional y de inversión extranjera directa han registrado una desaceleración significativa en los últimos años, fenómeno que se relaciona con la reconfiguración geográfica de las cadenas mundiales de suministro; ii) la geopolítica y la seguridad nacional se han convertido en criterios centrales de la política económica de las principales economías del mundo, lo que ha repercutido en las reglas del comercio y la inversión; iii) las políticas industriales o de desarrollo productivo han vuelto a ocupar un lugar prominente en las economías desarrolladas de Occidente, lo que también tiene consecuencias en las reglas y las opciones de comercio e inversión; iv) las nuevas reglas de tributación internacional reducen el espacio para el uso de incentivos fiscales como instrumentos de políticas de desarrollo productivo, y v) se están produciendo cambios tecnológicos acelerados que están transformando profundamente las dinámicas económicas, sociales y políticas.

Por su parte, América Latina y el Caribe está atravesando lo que la CEPAL ha caracterizado como una crisis del desarrollo, que se manifiesta en tres trampas principales: i) baja capacidad para crecer, ii) elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales y iii) capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva (Salazar-Xirinachs, 2023). El concepto de trampa del desarrollo no se refiere solamente a un conjunto de tendencias negativas a mediano y largo plazo, sino que sugiere la existencia de círculos viciosos que se refuerzan mutuamente y limitan la capacidad de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo (OCDE y otros, 2019).

La trampa de la baja capacidad para crecer

En los últimos diez años, las economías de América Latina y el Caribe han registrado una tasa de crecimiento muy baja. Entre 2015 y 2023, el PIB de la región se incrementó a una tasa anual promedio ponderada del 0,9%. Esta cifra es incluso inferior a la observada en los años ochenta, durante la llamada “década perdida” —cuando se registró una expansión anual promedio del 2,3%—, y significativamente menor que la informada entre 1951 y 1979 (5,5%). En lo que se refiere al PIB per cápita de la región, entre 2015 y 2023, la tasa anual de crecimiento fue de tan solo un 0,2%.

¹ El período de sesiones es el encuentro bienal más importante de la CEPAL y constituye una instancia propicia para orientar su trabajo, analizar los temas de mayor relevancia para el desarrollo económico y social de los países de la región y examinar la marcha de sus actividades. En el período de sesiones, la CEPAL informa a los Gobiernos de los 44 Estados miembros la labor realizada tanto por la Comisión como por sus órganos subsidiarios durante los dos años anteriores. Mediante la aprobación del programa de trabajo y el calendario de conferencias, en el período de sesiones se definen los mandatos que servirán de guía para la labor futura de la Comisión.

La trampa de la baja capacidad para crecer está asociada principalmente con tres factores que se retroalimentan negativamente. En primer lugar, un bajo crecimiento de la productividad: en 2023, la productividad laboral promedio de la región era ligeramente inferior a la de 1980. En segundo lugar, unos niveles de inversión insuficientes, que, además, han tendido a reducirse en las últimas décadas. Por último, un proceso de cambio estructural y productivo perverso, en el que la mayor parte del empleo se ha trasladado a los sectores de menor productividad. Esta trampa se analiza en profundidad en el capítulo II, y en el capítulo IV se intenta contestar a la pregunta de cómo salir de ella y alcanzar un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.

La trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales

La elevada desigualdad que caracteriza a América Latina y el Caribe en múltiples dimensiones constituye una trampa que obstaculiza el avance hacia el desarrollo sostenible. Durante los últimos 30 años, América Latina y el Caribe ha presentado sistemáticamente el nivel de desigualdad de ingresos —medido mediante el índice de Gini— más elevado de todas las regiones del mundo. La desigualdad es un fenómeno multidimensional en lo que se refiere tanto a sus manifestaciones como a los factores que la generan y la perpetúan. En la región, esta abarca otras esferas además de los ingresos, como el ejercicio de derechos, el desarrollo de capacidades y el acceso al poder y la toma de decisiones. Estos aspectos se asocian, a su vez, con bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, lo que da lugar a un círculo vicioso. Una cohesión social debilitada se manifiesta en elevados niveles de desconfianza interpersonal e institucional —lo que puede tener efectos adversos sobre la gobernanza—, en un escaso sentido de pertenencia y en un frágil apego a la democracia, entre otros fenómenos. La limitada movilidad social en la región se manifiesta a través de una estratificación social rígida, en la que amplios sectores de la población se encuentran en situación de precariedad y de gran vulnerabilidad a múltiples riesgos —en especial a caer en la pobreza— y de una estructura ocupacional que ha cambiado poco a lo largo del tiempo. La trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales se examina en el capítulo II, y en el capítulo V se intenta responder a la pregunta de cómo superarla.

La trampa de las capacidades institucionales débiles y la gobernanza poco efectiva

La tercera trampa que se analiza es la de las capacidades institucionales débiles y la gobernanza poco efectiva. Se trata de una trampa que es de carácter transversal, ya que se vincula a las diferentes brechas del desarrollo que existen en América Latina y el Caribe. La región, en general, se caracteriza por contar con capacidades institucionales deficientes, por lo que es preciso llevar a cabo mejoras en los ámbitos de la eficiencia administrativa, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones públicas y los espacios de diálogo social, a fin de construir visiones ampliamente compartidas sobre las políticas de desarrollo.

Decálogo de brechas estructurales y sus respectivas grandes transformaciones

De manera complementaria al diagnóstico y el análisis de las tres trampas mencionadas, la CEPAL ha propuesto un decálogo de brechas estructurales en los modelos de desarrollo de América Latina y el Caribe (Salazar-Xirinachs, 2023), que agregan mayor detalle a dicho diagnóstico e introducen otras dimensiones estructurales en el análisis. Estas diez brechas estructurales son las siguientes: i) crecimiento económico bajo,

volátil, excluyente y no sostenible, ii) elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, iii) brechas en la protección social, iv) sistemas educativos y de formación profesional débiles, v) alta desigualdad de género; vi) desarrollo ambientalmente no sostenible y cambio climático, vii) brecha digital, viii) flujos migratorios intrarregionales crecientes; ix) insuficiente integración económica regional, y x) espacios fiscales limitados y altos costos de financiamiento. De forma transversal a estas diez brechas, la región enfrenta una undécima brecha de capacidades institucionales débiles y de gobernanza poco efectiva. Se trata de 11 grandes áreas de trabajo que requieren transformaciones y mejoras; es decir, que conforman una lista de los ámbitos en los que es prioritario trabajar para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

El conjunto de las tres trampas agrupa varias de las brechas estructurales señaladas. En primer lugar, la trampa del bajo crecimiento se corresponde directamente con la brecha del crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible. La trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, por su parte, está vinculada a varias de las brechas sociales, incluidas la de protección social, la de los sistemas educativos y de formación profesional, y la de desigualdad de género. Por último, la tercera trampa se alinea con la brecha transversal de capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva.

En un contexto de cambios geoeconómicos y geopolíticos globales, y ante los retos estructurales que enfrentan las economías de la región, la CEPAL defiende la importancia de responder a las preguntas de qué deben hacer los países de América Latina y el Caribe para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible y cómo pueden gestionarse las transformaciones necesarias de manera más efectiva y exitosa.

El diagnóstico de las brechas estructurales y las trampas que enfrenta la región se resume para los efectos de este documento en tres grandes transformaciones que la CEPAL considera indispensables y prioritarias para la región: i) el logro de un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, ii) la reducción de la desigualdad y la promoción de la inclusión y la movilidad social, y iii) la promoción de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático. Además, de manera transversal, es indispensable lograr la movilización del financiamiento necesario para lograr estas y otras transformaciones que se requieren para impulsar el desarrollo.

Cómo gestionar las transformaciones

Hasta ahora se ha hablado de qué es lo que hay que hacer para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. Sin embargo, es igualmente importante definir cómo hacerlo. Para ello, es preciso analizar temas como la gobernanza, las capacidades TOPP de las instituciones, y los espacios de diálogo social, a fin de forjar amplias visiones compartidas y contribuir a la ejecución de las políticas, así como de asegurar la continuidad de estos esfuerzos y protegerlos de las interrupciones que suelen producirse en las políticas públicas de la región cada vez que cambian los gobiernos. En el capítulo III se profundiza en la relevancia de las capacidades TOPP, la economía política, el diálogo social y la gobernanza, todos ellos elementos necesarios para gestionar las transformaciones indicadas y salir de las trampas mencionadas.

En el capítulo II se enumeran las 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo de los países de la región que se consideran indispensables para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Estas transformaciones corresponden a cada una de las diez brechas estructurales definidas con anterioridad, así como a una brecha adicional que es transversal, ya que se refiere a cómo gestionar dichas transformaciones —fortaleciendo las capacidades institucionales, de gobernanza y de diálogo social para las políticas públicas— y responde a la tercera de las trampas que afectan a la región. A continuación, se mencionan brevemente las tres transformaciones que fueron seleccionadas para analizarse con mayor profundidad en este documento.

Cómo gestionar la gran transformación productiva

El pobre desempeño en materia de productividad y de cambio estructural desempeña un papel central en la trampa de la baja capacidad para crecer. El diseño y la implementación de políticas de desarrollo productivo, desde la nueva perspectiva que se presenta en este documento, que hace hincapié en el papel central de la gobernanza y la colaboración público-privada, constituye la clave para impulsar la transformación estructural de las economías y fomentar los sectores de mayor productividad, así como para diversificar y aumentar su sofisticación tecnológica, algo indispensable para superar la trampa mencionada. Frente a los viejos modelos, verticales y enfocados en los subsidios, se propone un modelo caracterizado por la gobernanza multiactor, experimentalista y multinivel. En un contexto de recursos limitados, es indispensable asignar prioridades. Por ello, la CEPAL ha definido un conjunto de sectores impulsores o dinamizadores del crecimiento, que pueden propiciar la gran transformación productiva. En este documento se analizan en detalle algunos de estos sectores, y se discute qué es lo que debe cambiarse para lograr dicha transformación productiva y cómo llevar a cabo esos cambios.

Cómo gestionar la gran transformación en materia de reducción de la desigualdad y aumento de la movilidad y la cohesión sociales

Este documento presenta recomendaciones para fortalecer las capacidades TOPP de las instituciones, la gobernanza y el diálogo social en seis esferas que se consideran el origen de la trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales: i) el bajo crecimiento, que genera mercados laborales poco dinámicos y con elevados niveles de informalidad, y las grandes disparidades de productividad, que se traducen en mercados laborales segmentados, con diferencias significativas en materia de remuneraciones; ii) sistemas fiscales regresivos; iii) políticas sociales y de protección social débiles que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en el ámbito productivo; iv) sistemas educativos que presentan graves debilidades, no solo por las altas tasas de abandono de la educación secundaria, sino también por los deficientes resultados de aprendizaje, que no responden a las nuevas necesidades del mercado laboral vinculadas a la revolución tecnológica y que, además, están segmentados, por lo que no desempeñan el papel que deberían como potente mecanismo de movilidad social; v) la desigualdad de género, y vi) el elevado nivel de desigualdad y segregación espacial que existe en las zonas urbanas, en las que vive el 80% de la población total de la región. Cabe subrayar que, para salir de la trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, se requieren políticas integradas y coordinadas, que incidan de manera simultánea en las diversas causas mencionadas. Si se actúa únicamente en una o dos de estas esferas, sin adoptar una visión integral del problema, difícilmente se logrará mejorar la situación en los países de la región.

Cómo gestionar la gran transformación hacia la sostenibilidad

En este documento se recomienda avanzar hacia la sostenibilidad ambiental de los modelos de desarrollo a través del nuevo y amplio enfoque de las políticas de desarrollo productivo, priorizando aquellos sectores capaces de brindar un gran impulso a la sostenibilidad ambiental en la región. Por ello, se analizan siete sectores que la CEPAL considera clave para lograr la gran transformación en materia de sostenibilidad —la electromovilidad, los minerales críticos, la transición energética, la gestión hídrica, la economía circular, la bioeconomía y el turismo sostenible— y se discute cómo gestionar y acelerar las transformaciones necesarias en cada uno de ellos. En cada caso, se hace hincapié en los retos en materia de gobernanza, fortalecimiento de las capacidades TOPP de las instituciones y diálogo social (véase el capítulo VI).

Cómo movilizar recursos para financiar el desarrollo

Una parte esencial del análisis de cómo llevar a cabo con éxito las grandes transformaciones propuestas se refiere a la manera de lograr la movilización del financiamiento necesario para que la región pueda alcanzar sus objetivos de desarrollo. Por esa razón, en el capítulo VII se analizan diversas áreas clave del financiamiento, como las finanzas públicas nacionales, que incluyen los recursos fiscales, la política monetaria y la banca de desarrollo; el financiamiento del sector privado, y los flujos internacionales de financiamiento, como la inversión extranjera directa, las remesas familiares y la arquitectura financiera internacional.

En todos estos ámbitos, América Latina y el Caribe dispone de un amplio margen de acción, que depende de la adopción de sus propias decisiones en materia de política pública y asignación de recursos. La región no puede esperar a que sigan avanzando o culminen las reformas de la arquitectura financiera internacional para atender sus necesidades de financiamiento y satisfacer las legítimas aspiraciones de su población. Si bien apoyar estas reformas constituye un objetivo estratégico fundamental, mientras estas se negocian, la región necesita actuar y emprender acciones decididas, integradas y coordinadas que le permitan superar las trampas del desarrollo y promover las grandes transformaciones descritas. Se espera que este documento resulte de utilidad para orientar el debate, dar a conocer las transformaciones que se considera indispensable realizar en la región y brindar recomendaciones acerca de cómo fortalecer las capacidades para gestionarlas.

El documento se organiza en siete capítulos:

- En el primer capítulo se analizan las transformaciones que está experimentando la globalización y los retos y oportunidades que dichas transformaciones plantean para América Latina y el Caribe.
- En el segundo capítulo se describe la crisis del desarrollo que está atravesando la región, sobre la base del análisis de las trampas del desarrollo y las brechas estructurales definidas por la CEPAL.
- En el tercer capítulo se presenta un marco conceptual y metodológico para analizar las acciones que la región debe realizar con el fin de gestionar las transformaciones que le permitirían superar las trampas del desarrollo. Para ello, se discuten el concepto de gobernanza, las capacidades TOPP de las instituciones y la importancia del diálogo social y la economía política.
- El cuarto capítulo está dedicado a la primera de las grandes transformaciones seleccionadas para un análisis en profundidad. Se discute cómo lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, haciendo hincapié en la importancia de contar con una política de desarrollo productivo.
- En el quinto capítulo se analiza la segunda gran transformación seleccionada, que se refiere a cómo avanzar hacia la reducción de la desigualdad y la promoción de la inclusión y la movilidad social. Se subraya la importancia de fortalecer las capacidades TOPP, la gobernanza y el diálogo social para combatir las principales causas de la elevada desigualdad que caracteriza a la región.
- En el sexto capítulo se aborda la tercera gran transformación seleccionada, relativa a cómo promocionar la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático, destacando los sectores que la CEPAL considera fundamentales para lograr la transformación productiva e impulsar la sostenibilidad.
- En el séptimo capítulo se analizan estrategias orientadas a movilizar el financiamiento para el desarrollo necesario, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Por último, se presentan las reflexiones finales del documento.

Bibliografía

- Aiyar, S. y otros (2023), "Geeconomic fragmentation and the future of multilateralism," *Staff Discussion Note*, N° SDN/2023/001, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Goldberg, P. y T. Reed (2023), "Growing threats to global trade," *Finance and Development*, junio [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/growing-threats-to-global-trade-goldberg-reed>.
- Grynspan, R. (2023), "Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



CAPÍTULO

I

Globalización redefinida

Introducción

- A. ¿De la hiperglobalización a la desglobalización?
- B. El retorno de las políticas de desarrollo productivo
- C. El cambio en las reglas de la tributación internacional
- D. La reorganización de los flujos de comercio internacional y de la inversión extranjera directa
- E. Transformaciones tecnológicas
- F. La factura climática
- G. Reflexiones finales: América Latina y el Caribe frente a la globalización redefinida

Bibliografía

Introducción

El mundo asiste actualmente al surgimiento de un nuevo orden internacional, un nuevo escenario en términos de la globalización, o lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha denominado cambios tectónicos en la globalización. Las transformaciones en el entorno internacional presentan retos y oportunidades para la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe.

La ralentización de la globalización (*slowbalization*) no es algo nuevo. Se constató ya con posterioridad a la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009. Lo que sí es más reciente —aproximadamente desde 2018, cuando comienza la guerra comercial entre los Estados Unidos y China, y con mayor intensidad a partir de la pandemia de enfermedad coronavirus (COVID-19) y el inicio de la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania—, es la incorporación de criterios distintos a la eficiencia en el diseño de las cadenas globales de valor y la fragmentación del comercio y de los flujos de capital¹.

La serie de choques que enfrentó la economía mundial en años recientes dejó al descubierto las fragilidades inherentes a la organización de la economía mundial en cadenas de valor, tal como estaban concebidas hasta ese momento, y dio lugar a la discusión sobre la necesidad de incorporar criterios de resiliencia y distribución del riesgo en el diseño de las cadenas globales de valor. Los datos parecen indicar que esta discusión no se tradujo de manera inmediata en cambios importantes en la distribución geográfica de la actividad económica. Sin embargo, el panorama cambió tras el inicio de la guerra en Ucrania, la agudización de las tensiones entre China y los Estados Unidos y el resurgimiento de la política industrial en economías desarrolladas y emergentes.

Desde entonces, comienzan a manejarse con mayor intensidad estrategias para aumentar la resiliencia de las cadenas de suministro y dar prioridad a la seguridad nacional, energética y alimentaria. Se destaca el propósito de aumentar la capacidad de fabricación nacional (*reshoring*), establecer nuevas cadenas de suministro entre socios extranjeros alineados con los intereses propios (*friendshoring*) y reducir la dependencia de socios comerciales considerados no alineados con esos intereses (*derisking*) (Lovely, 2023).

En los Estados Unidos, el impulso inicial para la nueva política industrial estuvo asociado a la transición energética, los microprocesadores y la recuperación económica tras la pandemia. Muy pronto se sumaron a los objetivos de reindustrialización y creación de empleo las metas de seguridad nacional. Más aún, la seguridad nacional se convierte en la consideración dominante.

En esta línea, la política pública ha dado un viraje. En el período anterior se concedía una prioridad casi absoluta al mercado como mecanismo central para la asignación de recursos, no solo entre los distintos sectores y actividades, sino también para la determinación de las remuneraciones y la organización geográfica de la producción². No obstante, en el nuevo contexto la intervención pública en la conducción de la economía pasa a considerarse un imperativo de productividad, desarrollo económico y seguridad nacional.

Entonces, sea cual sea el nombre que se dé a estas nuevas tendencias mundiales —fragmentación geoeconómica, globalización descentralizada, poliglobalización, globalización redefinida, entre otros—, está claro que se trata de un nuevo escenario. Los países de América Latina y el Caribe deben comprender esta nueva realidad, ya que es el marco en que se deberá dar cualquier discusión sobre estrategias de desarrollo económico.

Este capítulo se estructura en diferentes secciones que abordan temas cruciales para comprender las transformaciones e implicaciones vinculadas a este entorno dinámico y cambiante. Después de esta introducción, en la sección A, se avanza con una reflexión sobre la transición posterior al período de la hiperglobalización y se revisan sus principales características. Luego, en la sección B, se explora la relevancia de las políticas de desarrollo productivo en el contexto actual. En la sección C se analiza el impacto del cambio en las reglas de la tributación internacional. En ese sentido, se distinguen las implicaciones para los países desarrollados en comparación con las que se presentan en las economías en desarrollo.

¹ Hasta ese momento, la configuración de las cadenas globales de valor había seguido fundamentalmente criterios de eficiencia (ponderados por criterios de riesgo político, pero sin que los criterios de seguridad tuvieran un peso significativo) y era el resultado deliberado de estrategias como las de manufactura esbelta (*lean manufacturing*), sincronización con la demanda (*just in time*), gestión de la calidad total, mejora de procesos (*kaizen*) y otras técnicas de manufactura moderna.

² Una notable excepción es la de los derechos de propiedad intelectual, que se fortalecen, a pesar de su efecto restrictivo sobre la competencia.

En la sección D se plantean elementos diferenciadores relevantes que inciden en la reorganización de los flujos de comercio y de inversión a nivel internacional. En la sección E se revisan las profundas transformaciones tecnológicas que están redefiniendo sectores y actores clave de la economía mundial. En la sección F se abordan los costos económicos y ambientales vinculados con el cambio climático. Por último, en la sección G, el análisis se centra en el posicionamiento y los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe en este nuevo paradigma de globalización redefinida.

A. ¿De la hiperglobalización a la desglobalización?

En la década de 1980, como resultado, por una parte, de la combinación de avances en las tecnologías de la información y el transporte y, por otra, del inicio de “la gran liberalización”, comienza un período de creciente y acelerada integración de la economía mundial, que comprende:

- Un incremento de la importancia del comercio internacional en relación con el PIB mundial.
- La transformación de los flujos internacionales de capital, tradicionalmente dominados por los préstamos y la ayuda oficial, y en los que la inversión extranjera directa (IED) adquiere una importancia creciente.
- La reorganización geográfica de las cadenas de valor, que tanto en su componente físico (manufactura) como en el de servicios (desde el uso de centros de llamadas hasta los procesos de diseño, investigación y desarrollo) pueden ahora desagregarse en componentes discretos, cada uno de ellos en la ubicación geográfica que resulte económicamente más conveniente.
- Un incremento de la participación del comercio de bienes intermedios en el comercio total, por lo menos para los países con mayor participación en las cadenas globales de valor.

Como resultado de este proceso, un conjunto importante de actividades de manufactura se traslada desde los países avanzados hacia países en desarrollo. Al mismo tiempo, zonas industriales tradicionales en los países desarrollados ven disminuir el número de empleos bien remunerados y estables que no requieren estudios universitarios. En muchas ocasiones estos puestos de trabajo estaban concentrados geográficamente, de manera que su eliminación tuvo impactos sobre regiones enteras y no solo sobre ciertos grupos demográficos.

Ya desde la década de 1990, se observaba cierto descontento con la globalización. En 1997, Dani Rodrik publicó su libro titulado *Has Globalization Gone Too Far?* Posteriormente, en 2002, Joseph Stiglitz publicó su libro *El Malestar con la Globalización*. Lo sucedido durante la famosa Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle en 1999 hizo evidente que el propio malestar con la globalización también se había globalizado. Allí, miles de activistas protestaron contra este fenómeno de diversas formas: sindicatos que se quejaban sobre los efectos en el desempleo y la pérdida de industrias, y ambientalistas que señalaban los daños al medio ambiente, la proliferación del plástico, la pérdida de biodiversidad, la pesca sin controles y el daño a los delfines y las tortugas, entre otras cosas. Todos protestaban contra una globalización cuyas reglas se percibían al servicio de las grandes empresas multinacionales y del poder corporativo, y no de los pueblos y del planeta.

La hoja de balance del período que Dani Rodrik llamó “hiperglobalización”, de los años ochenta al 2010, aproximadamente, tuvo grandes factores positivos. Se registró un crecimiento de la inversión y del comercio internacional, acompañado de una enorme reducción de la pobreza a nivel mundial, la creciente incorporación de la mujer en el mercado laboral y la coincidencia con una aceleración de la revolución tecnológica. No obstante, también surgieron tendencias negativas que dieron lugar a un gran descontento: i) un gran incremento de la desigualdad, tanto en países desarrollados como en desarrollo; ii) la aceleración de la desindustrialización prematura; iii) un incremento de las vulnerabilidades y fragilidades, en particular de los países en desarrollo, y iv) una gran dependencia energética de los combustibles fósiles.

El auge de China ha creado una rivalidad por la supremacía tecnológica y productiva relacionada con las nuevas tecnologías, en especial en relación con la revolución digital, la inteligencia artificial, los estándares de Internet y varias industrias de alta tecnología, como la de los microprocesadores, la de fabricación de baterías y la de la electromovilidad, entre otras.

Esta rivalidad geopolítica ha cambiado la naturaleza del sistema multilateral de comercio tal como se había venido construyendo en la era de la hiperglobalización. Era un sistema basado en reglas ampliamente aceptadas, en una alta fragmentación de la producción y en una localización geográfica de las cadenas globales de valor determinada por la eficiencia productiva y las ventajas comparativas. Todo esto ocurría en un ambiente de confianza en la interdependencia económica.

Esta situación ha cambiado de manera significativa. Hoy en día se desconfía de la interdependencia, que se considera llena de riesgos. El término “seguridad”, que en el período de la posguerra había estado asociado sobre todo con los temas militares, en la actualidad se aplica a la seguridad alimentaria, la seguridad energética, la seguridad de las cadenas de suministro y las industrias estratégicas de alta tecnología. Predominan las estrategias de reducción de la dependencia de socios comerciales considerados no alineados con los propios intereses.

Sin embargo, sería erróneo, o al menos insuficiente, caracterizar la transformación que está experimentando la globalización simplemente como una transición del libre comercio al proteccionismo, o de la globalización a la desglobalización. Estas caracterizaciones aluden a una parte de lo que está sucediendo, sin duda, pero no captan lo fundamental: la transición hacia una nueva era en lo que se refiere a las reglas del juego para el comercio y la inversión. Es fundamental entender estas nuevas reglas porque, tal como señala Rebeca Grynsman (2023), en una transición como la que se está viviendo es muy fácil perderse, sobre todo en un entorno complejo como el actual. Al conocer y entender las reglas que están cambiando y las que surgen, los países podrán diseñar políticas que les permitan avanzar exitosamente en esta transición, protegiéndose de los riesgos y aprovechando los beneficios.

Se trata de una transición de un conjunto de reglas que privilegiaba criterios de eficiencia a uno que incorpora las demandas y objetivos de seguridad nacional, de desarrollo de capacidades productivas nacionales, creación de empleo, protección de la naturaleza y el planeta, resguardo ante los riesgos de la revolución digital y la inteligencia artificial y atención a los impactos sociales negativos de la interdependencia y la inversión, entre otras cosas.

1. Indicadores clave y términos de la discusión sobre globalización

Dos indicadores clave, a saber, el peso del comercio como porcentaje del PIB mundial, y el peso de la inversión extranjera directa (IED), también como porcentaje del PIB mundial, crecieron a un ritmo acelerado entre los años noventa y la crisis financiera internacional de 2008-2009. Por ello ese período fue conocido como la era de la hiperglobalización. Tras dicha crisis, los coeficientes de comercio y de inversión respecto del PIB mundial se estabilizaron (véanse los gráficos I.1 y I.2) y, debido a ello, algunos autores sugieren que la hiperglobalización ha dado lugar a la ralentización de la globalización (Aiyar y otros, 2023).

En el caso concreto del comercio total de bienes y servicios, como porcentaje del PIB mundial, su peso se redujo entre 1980 y 1985, como reflejo de la crisis de la deuda de esos años, para después crecer aceleradamente de 1986 en adelante, hasta alcanzar su punto más alto en 2008, cuando llegó a representar el 61,0% del PIB. Tras la crisis financiera internacional de 2009, se inició una tendencia descendente, y para 2020 el porcentaje se había reducido a un 52,6%. La recuperación tras la crisis del COVID-19 ha sido notable, y en 2022 el comercio llegó a representar un 62,5% del PIB mundial, el porcentaje más alto registrado hasta ahora³.

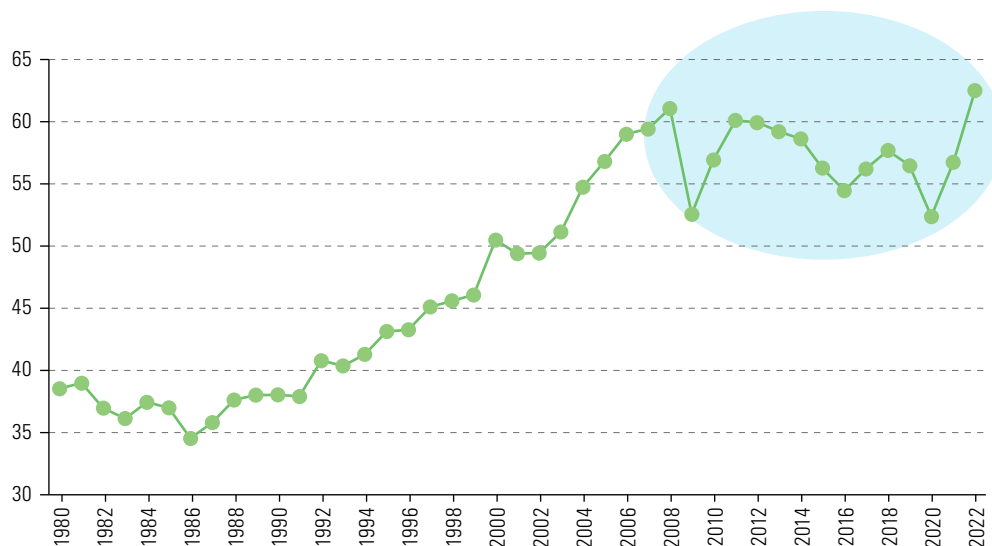
Los flujos anuales de inversión extranjera a nivel mundial también se aceleraron a partir de 1986 y, a pesar de tres años consecutivos de caída en 2001, 2002 y 2003, se recuperaron rápidamente y alcanzaron su punto más alto en 2007, cuando llegaron a representar el 5,4% del PIB mundial. Tras la crisis financiera internacional de 2008-2009, la IED osciló entre el 2,2% y el 2,9% del PIB mundial, y se redujo al 0,8% en 2018. Este descenso muestra problemas que se venían acumulando desde varios años antes de la crisis económica provocada por la pandemia en 2020. A pesar de la recuperación pospandemia, en 2022 la IED se mantuvo por debajo de los niveles que alcanzó tras la crisis financiera internacional, y solo representó el 2% del PIB.

³ Véanse las estimaciones del peso del comercio en el PIB de 1870 en adelante en Aiyar y otros (2023).

Gráfico I.1

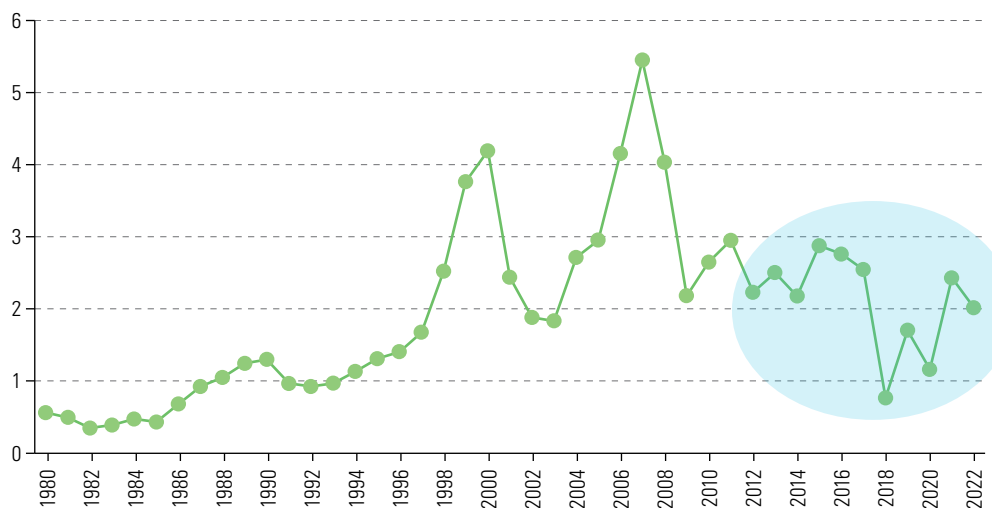
Comercio total de bienes y servicios como porcentaje del PIB mundial, 1980-2022

(En porcentajes)

**Fuente:** Base de datos del Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).**Gráfico I.2**

Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB mundial, 1980-2022

(En porcentajes)

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

Tras la agudización de los conflictos geopolíticos a partir del inicio de la guerra en Ucrania, el creciente uso de restricciones al comercio internacional ha suscitado preocupación ante un potencial proceso de fragmentación geopolítica (FMI, 2024b).

Nótese, sin embargo, que las preocupaciones que surgen después de la crisis financiera internacional de 2008-2009 y las que han surgido tras la pandemia y el inicio de la guerra en Ucrania son distintas. En el primer caso, la desaceleración es la preocupación central y no se limita al proceso de globalización: el crecimiento económico a partir de 2010 no ha recuperado el ritmo que había tenido en la década anterior.

Con la pandemia y la disrupción de la operación de las cadenas globales de valor surge una preocupación distinta. El criterio de construcción de dichas cadenas había sido la eficiencia, con la adopción de métodos de producción que se implementaron inicialmente en el Japón (es decir, los conceptos antes mencionados de *lean manufacturing*, *just in time* y *kaizen*) (Sabel, 2017). La reconfiguración de las cadenas globales de valor con el fin de hacerlas más resilientes frente a posibles disrupciones de los flujos comerciales pasa a ocupar un lugar prominente en la discusión sobre la organización mundial de la producción, tanto en círculos empresariales como en los organismos internacionales de desarrollo (Brenton, Ferrantino y Maliszewska, 2022; Aiyar y otros, 2023; OMC, 2021 y 2023). Este es el contexto, como se mencionó en la introducción, en el que conceptos como *reshoring*, deslocalización cercana (*nearshoring*) y *friendshoring* se vuelven prominentes en la discusión sobre la organización mundial de las cadenas productivas.

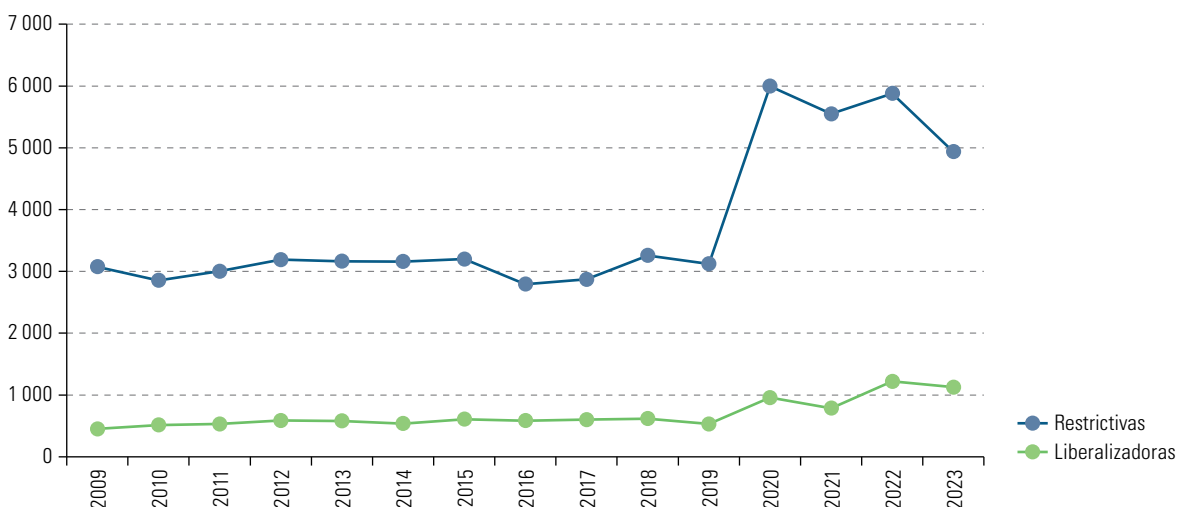
Aun cuando este tema ha cobrado una relevancia central en la discusión desde hace varios años, los datos parecen indicar que en el período inmediato posterior a la pandemia no se produjeron cambios significativos en los patrones de comercio, los flujos de inversión o la organización de las cadenas globales de valor (Brenton, Ferrantino y Maliszewska, 2022).

Durante la crisis del COVID-19, las medidas restrictivas al comercio se plantearon como una respuesta a las disrupciones del comercio y la consecuente necesidad de asegurar el abastecimiento interno de alimentos y suministros médicos, entre otros. No obstante, el relanzamiento de las políticas industriales o de desarrollo productivo y la intensificación de las tensiones geopolíticas han brindado un mayor impulso a la adopción de medidas proteccionistas, ya sea como complemento de las políticas de subsidios orientadas al desarrollo de sectores considerados como estratégicos, o directamente como cuestión de seguridad nacional. En relación con este argumento de seguridad nacional, Goldberg (2023) plantea que el proteccionismo ha desempeñado un papel fundamental en el aumento de las tensiones geopolíticas, al socavar la creencia en la cooperación internacional y promover la narrativa del comercio como un juego de suma cero.

A pesar de que a nivel mundial se ha implementado recientemente un número significativo de medidas restrictivas y liberalizadoras, al final la balanza se inclina hacia una mayor imposición de medidas proteccionistas, con una aceleración notable a partir de la pandemia (véase el gráfico I.3). Las restricciones no se limitan al comercio de bienes, sino que incluyen, cada vez más, restricciones al comercio de servicios y a los flujos de inversión extranjera directa (Aiyar y otros, 2023). Tampoco se limitan a barreras arancelarias y no arancelarias, sino que, en casos como los microprocesadores avanzados y la maquinaria utilizada para fabricarlos, incluyen prohibiciones a la exportación, como sucede con los Estados Unidos y China (Goldberg y Reed, 2023).

Gráfico I.3

Nuevas medidas restrictivas y liberalizadoras implementadas a nivel mundial, 2009-2023
(En número de medidas)



Fuente: Global Trade Alert [en línea] <https://www.globaltradealert.org/>.

Goldberg y Reed (2023) plantean una reflexión pertinente para varios países de América Latina y el Caribe cuando advierten que el resurgimiento del proteccionismo puede entorpecer el desarrollo económico de ciertas economías al restringir su acceso a los mercados internacionales. Algunas de las normas de los acuerdos comerciales representan obstáculos muy difíciles de sortear para algunos países. Con ello, la falta de acceso a mercados extranjeros rentables les impide superar las condiciones de pobreza y estancamiento económico en que se encuentran. Así, es poco probable que el resurgimiento del proteccionismo reduzca la desigualdad y fomente el desarrollo que suele atribuirse a la globalización. Incluso podría agravar las condiciones socioeconómicas en diversas regiones del mundo.

Todo esto se ha traducido en un cambio en las reglas del juego de la globalización, con un impacto incipiente, pero ya identificable, sobre las relaciones económicas internacionales. En las siguientes secciones se examinan los aspectos clave de este cambio.

B. El retorno de las políticas de desarrollo productivo

La política de desarrollo productivo, entendida como la intervención pública orientada al incremento de la productividad y el cambio en la composición sectorial de la economía, fue relegada ampliamente durante el período de la hiperglobalización y el Consenso de Washington, aunque en realidad nunca fue abandonada por completo (Fernández-Arias, 2010) y siempre fue defendida por la CEPAL (Salazar-Xirinachs, 2023b; Salazar-Xirinachs y Cornick, 2017)⁴. A la larga, incluso las organizaciones del Consenso de Washington la han reconsiderado (FMI, 2024b; Cherif y Chami, 2019; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014) y destacados economistas han argumentado a favor de su normalización (Stiglitz, 2017; Rodrik, 2008) y han examinado los argumentos que la justifican, aún dentro del marco de la economía ortodoxa (Harrison y Rodríguez-Clare, 2010). Todo esto ocurrió incluso antes de que la crisis financiera internacional pusiera en evidencia las deficiencias y puntos ciegos de un mecanismo de mercado dejado a su propia suerte.

En años recientes, la política de desarrollo productivo ha cobrado prominencia en el discurso público, con un creciente número de menciones en los principales medios de comunicación económicos y de negocios. Por ejemplo, en un documento reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Evenett y otros, 2024) se presentan los datos del Nuevo Observatorio de Política Industrial (NIPO) y se analizan los patrones de intervención relacionados con el resurgimiento de estas políticas. Los datos revelan que la mayor cantidad de medidas han sido implementadas por las economías avanzadas, que emplean los subsidios como su principal herramienta. Por su parte, los mercados emergentes y las economías en desarrollo tienden a utilizar con mayor frecuencia las restricciones comerciales de importaciones y exportaciones. Sobre esta base, Grynspan (2023) advierte la dificultad que implica para un gran número de países en desarrollo contar con estrategias exitosas de política de desarrollo productivo “en un contexto donde los grandes polos, y especialmente las grandes potencias industriales, luchan en una guerra de subsidios”.

El relanzamiento de la política de desarrollo productivo en los Estados Unidos, aunque motivado en parte por una agenda interna de reactivación económica y creación de empleo (The White House, 2023b), está indisolublemente imbricado con la política de seguridad nacional de ese país (Sullivan, 2023). Como cabía esperar, ha precipitado en algunas economías la implementación de políticas orientadas a mantener la competitividad económica con los Estados Unidos. Aunque muchos otros países han puesto en marcha sus propias iniciativas, los Estados Unidos, China y Europa concentran prácticamente la mitad de las iniciativas mundiales en materia de política de desarrollo productivo (Evenett y otros, 2024)⁵. Por ello, esta sección se centra en las iniciativas de estas tres economías.

⁴ La política de desarrollo productivo también se conoce como política industrial. Aquí se denomina de desarrollo productivo por dos razones: i) para diferenciarla de iniciativas dirigidas exclusivamente al sector manufacturero, dado que un nuevo enfoque abarca también el fomento de actividades primarias y los servicios; ii) porque hay diferencias en el tipo de instrumentos utilizados, a saber, las políticas industriales tradicionales hacen uso prioritario de aranceles o subsidios de diversos tipos, mientras que las políticas de desarrollo productivo ponen por delante mecanismos de gobernanza y cooperación entre los actores clave de cada sector, tal como se hace con el enfoque de iniciativas clúster, y pueden o no incluir subsidios de manera complementaria.

⁵ Este porcentaje se refiere al número de iniciativas. No se dispone de información sobre la magnitud de los recursos movilizados, pero es razonable suponer, dado el peso relativo de estas tres economías, que en términos de recursos el peso es mucho mayor que en términos de número de iniciativas. Algunos datos, que se presentan más adelante ilustran este punto.

1. Política de desarrollo productivo en los Estados Unidos

Las tres piezas fundamentales de la nueva política de desarrollo productivo de los Estados Unidos son la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*), la Ley Bipartidista de Empleo e Inversión en Infraestructura (*Bipartisan Infrastructure Law*) y la Ley de Chips y Ciencia (*CHIPS and Science Act*). A continuación, se explican las principales disposiciones de cada una de esas leyes en materia de política de desarrollo productivo⁶.

- Ley de Reducción de la Inflación (2022): autoriza la asignación de recursos públicos por un total de 39.700 millones de dólares para el financiamiento de proyectos innovadores en materia de energía, manufactura, medio ambiente, electromovilidad, agricultura y agua, y 367.000 millones de dólares en incentivos fiscales y subsidios enfocados hacia el fomento de inversiones en energías limpias y cambio climático, a lo largo de diez años (Badlam y otros, 2022; The White House, 2023a). El Gobierno de los Estados Unidos informa de inversiones en electromovilidad y energía limpia por 110.000 millones de dólares un año después de la aprobación de la ley, pero no desglosa los componentes públicos y privados de esas inversiones (The White House, 2023a).
- Ley de Chips y Ciencia (2022): autoriza gastos por 280.000 millones de dólares en un período de diez años, de los cuales se destinan 200.000 millones a investigación, desarrollo y comercialización; cerca de 52.700 millones a manufacturas, desarrollo de la fuerza laboral e investigación y desarrollo en manufactura de semiconductores; 24.000 millones a créditos fiscales para manufactura de chips, y 3.000 millones a tecnología y cadenas de suministro de productos inalámbricos (Badlam y otros, 2023).
- Ley Bipartidista de Empleo e Inversión en Infraestructura (2021): asigna recursos para infraestructura pública por un total de 1,2 billones de dólares por un período de diez años, incluidos 550.000 millones de dólares en gasto para los siguientes cinco años, después de su aprobación, divididos en 284.000 millones para infraestructura del transporte y 266.000 millones para proyectos de infraestructura básica, como electricidad, automatización de redes, agua, banda ancha y resiliencia y rehabilitación ambiental. El Gobierno de los Estados Unidos informa, a noviembre de 2023, de un total de 400.000 millones de dólares en fondos comprometidos, que financian más de 40.000 proyectos (The White House, 2023c).

El impacto de estas medidas parece ser considerable. Aunque no se han realizado estudios estadísticos rigurosos, las diferencias en el comportamiento de la inversión en manufactura en los Estados Unidos y la Unión Europea tras la aprobación de las dos primeras leyes mencionadas sugieren que el cambio se debe a la aprobación de estas leyes. Entre sus fechas de aprobación, en agosto 2022 y noviembre 2023, se estima que la inversión en construcción para manufactura se incrementó en un 225,5% en los Estados Unidos, mientras que se ha reducido en casi un 40% en la Unión Europea (Graham, 2024), a pesar de las iniciativas en materia de políticas de desarrollo productivo en dicho espacio económico, que se describen en la subsección siguiente.

De acuerdo con estimaciones del Gobierno de los Estados Unidos, un año después de la aprobación de la Ley de Chips y Ciencia, se habían anunciado 166.000 millones de dólares de inversiones en manufactura de semiconductores y componentes electrónicos en los Estados Unidos, así como inversiones adicionales en el sector, por un total de 231.000 millones de dólares en compromisos de inversión (The White House, 2023d). Para esa misma fecha, se habían anunciado compromisos de inversión en manufactura para la producción de energías limpias del orden de 110.000 millones de dólares (The White House, 2023a).

2. Política de desarrollo productivo en la Unión Europea

La Unión Europea cuenta con un amplio conjunto de políticas para estimular el desarrollo productivo. Esta sección se limita a una serie de iniciativas recientes, que constituyen una respuesta tanto a las nuevas condiciones geopolíticas como a las nuevas políticas de desarrollo productivo de los Estados Unidos y de China.

⁶ El ámbito de algunas de estas intervenciones legislativas es más amplio, pero a los efectos de esta discusión solo los temas de política industrial son de interés.

- El Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) y el Plan Industrial del Pacto Verde (*Green Deal Industrial Plan*) son la respuesta de la Unión Europea frente a la necesidad de reducir la dependencia del suministro de gas natural ruso y el desafío de transitar hacia una economía de cero emisiones netas para 2050. Se prevé un financiamiento de 300.000 millones de euros, provenientes de diversos fondos de inversión, como *REPowerEU*, *InvestEU* e *Innovation Fund*, así como del presupuesto de la Unión Europea. Los cuatro pilares del plan son: i) simplificación y predictibilidad regulatoria; ii) aceleración del acceso al financiamiento; iii) incremento de destrezas, y iv) apertura comercial para la resiliencia de las cadenas de suministro (Comisión Europea, 2021 y 2023).
- En la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales se enumeran 34 materias primas críticas, 17 de las cuales se consideran estratégicas, para el cumplimiento de los objetivos de la Unión Europea en los rubros de energía renovable, tecnología digital, tecnología aeroespacial y defensa, y sobre las que busca disminuir la dependencia de proveedores externos. China es la fuente del 100% del consumo de tierras raras pesadas; Türkiye, del 98% del boro, y Sudáfrica, del 71% del platino. Las metas de la Ley son abastecer el 10% del consumo europeo con fuentes locales, lograr el procesamiento local del 40% de los materiales consumidos, abastecer el 25% del consumo mediante reciclaje y alcanzar un tope del 65% en el consumo proveniente de cualquier país en concreto (Consejo Europeo, 2024a y c).
- Proyectos de Interés Común y Proyectos de Interés Mutuo⁷. El apoyo financiero público a proyectos importantes de interés común europeo fue habilitado, en teoría, desde 2006, pero no fue sino hasta 2018 que se aprobó el primer proyecto de esta índole. A partir de ese momento se ha aprobado un proyecto al año (en microelectrónica, baterías, hidrógeno, infraestructura y servicios en la nube), se han comprometido 34.800 millones de euros en fondos públicos y se esperan 56.800 millones en fondos privados.

Estas tres iniciativas se inscriben en el marco de la aspiración a una mayor soberanía tecnológica e industrial en un contexto en que, de acuerdo con la valoración del Presidente de Francia, Emmanuel Macron, “las dos principales potencias internacionales han dejado de respetar las reglas del comercio”⁸. Se plantea como aspiración el concepto de “Hecho en Europa”, anclado en el aceleramiento de la política de desarrollo productivo europea (Macron, 2024)⁹.

Otro componente particularmente significativo es la Estrategia Industrial de Defensa Europea, la primera de su tipo aprobada en la historia de la Unión Europea, y la propuesta de un Programa para la Industria de Defensa Europea. Con ello se busca incrementar la inversión y la autonomía de las industrias de defensa europeas, lo que concretamente se traduce en incrementar el valor agregado europeo en las adquisiciones de equipo de defensa (Comisión Europea, 2024). Se trata, en el fondo, del mismo concepto de autonomía estratégica que se aplica en el caso de las materias primas estratégicas y críticas.

3. Política de desarrollo productivo en China

No se cuenta con información oficial ni detalles acerca de las características o la magnitud de la política de desarrollo productivo actual de China, por lo que el análisis incluido en los siguientes párrafos se basa en fuentes secundarias fuera de ese país.

En un estudio reciente del Center for Strategic & International Studies (DiPippo y otros, 2022) se describen los principales instrumentos de la política china de desarrollo productivo: subsidios directos e incentivos tributarios, crédito subsidiado, fondos públicos direccionados (*government guidance funds*) y bienes raíces subsidiados. Con datos de 2019, los autores estiman que el gasto de China en políticas de desarrollo productivo equivale al 1,48% del PIB¹⁰. La República de Corea, su más inmediato seguidor, gasta el equivalente al 0,67%

⁷ Véase [en línea] https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/projects-common-interest-and-projects-mutual-interest_en?prefLang=es.

⁸ Como una nota interesante, las quejas del Presidente de Francia sobre la política industrial de los Estados Unidos son casi idénticas a las quejas de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos con respecto a la política industrial de China.

⁹ Eco inevitable de la política *Made in China*, a la que se hace referencia en la siguiente subsección.

¹⁰ Se excluyen de la cuantificación los instrumentos de política de desarrollo productivo que son específicos de China y no tienen equivalente en el resto del mundo.

del PIB, y los Estados Unidos, el 0,39% del PIB. Estas estimaciones no incluyen el impacto de las tres grandes iniciativas de política de desarrollo productivo de los Estados Unidos antes descritas, por lo que el peso relativo del gasto en política industrial entre China, los Estados Unidos y el resto de las economías desarrolladas podría haberse modificado sustantivamente.

Por su parte, el *Financial Times* informa, con base en datos de empresas inscritas en la bolsa de valores china, que los subsidios a empresas en sectores prioritarios pasaron de cerca de 5.500 millones de dólares en 2008 a más de 27.600 millones en 2021. Si bien se trata de un análisis limitado a empresas inscritas en bolsa, parece señalar que el plan Hecho en China 2025, a pesar de haber desaparecido del discurso oficial, sigue siendo un elemento central de la política de desarrollo productivo de esa nación (Kawase, 2022).

C. El cambio en las reglas de la tributación internacional

Tras la crisis financiera internacional de 2008-2009, se inició un proceso encaminado a reformar las reglas de la tributación corporativa internacional. Su objetivo es reducir la erosión de la base tributaria y el traslado de ganancias a jurisdicciones con mecanismos tributarios favorables para las empresas multinacionales, pero que no corresponden a la localización de la actividad económica que generó las utilidades¹¹.

Tras amplias negociaciones, un grupo de 136 naciones (que se ha incrementado a 142) alcanzó en 2021 un acuerdo denominado la “Solución de dos Pilares”. El primer pilar establece reglas sobre la asignación de las utilidades entre distintas jurisdicciones tributarias. El segundo pilar, que entró en vigor en varios países en 2024, establece un impuesto mínimo efectivo global del 15% sobre las utilidades de las grandes empresas multinacionales cuyos ingresos anuales superen los 750 millones de euros (OCDE, 2023).

El segundo pilar se encuentra ya en vigencia en la Unión Europea, además de Australia, el Canadá, el Japón, Noruega, el Reino Unido y la República de Corea, mientras que otros países ya están tramitando legislación para implementarlo (OCDE, 2023). Cabe destacar que las dos economías más grandes del mundo, los Estados Unidos y China, no han anunciado planes para implementar el impuesto mínimo global, a pesar de ser signatarias del acuerdo de 2021.

El impuesto mínimo global fue concebido como un instrumento para reducir la elusión fiscal y evitar una competencia tributaria sin límites entre distintas jurisdicciones. Sin embargo, es importante destacar que los países donde se encuentran las sedes de las empresas multinacionales sujetas al impuesto, que son predominantemente países desarrollados, serán los que más se beneficiarán de este incremento de la recaudación.

Otro factor a tomar en cuenta es que el impuesto mínimo contempla que, para asegurar la tasa mínima efectiva del 15%, se verá afectado el uso de incentivos fiscales que no estén ligados a la esencia económica de las actividades de las grandes multinacionales sujetas al impuesto. Esto implica que los incentivos como las exenciones fiscales, incluidas las vacaciones fiscales, los tipos impositivos reducidos o las exenciones parciales, así como las bonificaciones y créditos fiscales, no podrán deducirse de la base gravable del impuesto mínimo. Así, si un país otorga estos incentivos a una gran multinacional sujeta al impuesto mínimo, estaría perdiendo recaudación debido a los incentivos, mientras que el país sede de la empresa cobraría la tasa mínima efectiva del 15% sin reconocer el incentivo fiscal recibido en el otro país.

Por lo tanto, será de vital importancia para América Latina y el Caribe, y los países en desarrollo en general, diseñar incentivos tributarios para atraer inversión que se alineen con esta norma y que estén ligados con la esencia económica de las actividades de grandes multinacionales sujetas al impuesto mínimo. Entre esos incentivos podrían contemplarse amortizaciones aceleradas de activos materiales, deducciones de gastos en investigación y desarrollo, o la reinversión de beneficios de la venta de activos materiales.

¹¹ Se refiere al concepto de erosión de la base imponible y traslado de beneficios (*Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS)).

D. La reorganización de los flujos de comercio internacional y de la inversión extranjera directa

La organización geográfica de las cadenas de valor y suministro ha estado en constante evolución. Los cambios tecnológicos posibilitan nuevas formas de distribución de tareas a nivel mundial, y los cambios en los costos y las capacidades productivas de diversos países y regiones crean incentivos para la reconfiguración constante de la geografía de la producción y el comercio mundiales. Son bien conocidas las historias de destinos que en un inicio atrajeron inversiones cuya competitividad dependía de la existencia de abundante mano de obra barata y que, como resultado de su éxito, se ven luego obligados a evolucionar gradualmente hacia actividades más intensivas en conocimiento (dependientes, por tanto, de un mayor nivel de eficiencia y productividad, con destrezas más avanzadas).

La pregunta que se plantea tras la pandemia, el inicio de la guerra en Ucrania y la agudización de los conflictos geopolíticos es si el mundo se encuentra a las puertas de una reorganización de la globalización, pero de naturaleza distinta, y tal vez más profunda, impulsada por la geopolítica, la seguridad nacional y la revaloración del papel del Estado en la conducción estratégica del desarrollo económico.

De ser así, la tendencia a la siempre creciente integración de las economías nacionales dentro de la economía mundial podría dar lugar a una fragmentación organizada según bloques geopolíticos (Aiyar y otros, 2023) o a una “globalización dislocada” (Grynspan, 2023). En tales circunstancias no solo existe el riesgo de perder las ganancias en eficiencia asociadas con la globalización, sino que podría ocurrir un “desacoplamiento tecnológico” que eventualmente limitaría la interoperabilidad entre bienes y plataformas de servicios, así como las posibilidades de intercambio entre países que operen con distintos regímenes tecnológicos¹².

En esta sección se examinan de manera somera los datos disponibles, que parecen indicar que sería prematuro hablar de “desglobalización” o de una “gran relocalización” (Alfaro y Chor, 2023) de las cadenas globales de valor. En cambio, sí se observan cambios importantes, principalmente en los flujos comerciales, en dos casos específicos: i) el comercio exterior ruso, condicionado por las sanciones impuestas por los Estados Unidos y sus aliados, y ii) el comercio bilateral entre los Estados Unidos y China.

1. Flujos comerciales

Utilizando la clasificación de los países en bloques con alineación geopolítica hacia los Estados Unidos o hacia China según *Capital Economics*, se puede observar que, sobre todo a partir del inicio de la guerra en Ucrania, parece estar ocurriendo un aumento en el comercio dentro de cada bloque (comercio intrabloque) en paralelo a una reducción del comercio entre bloques (comercio interbloques) (véase el gráfico I.4)¹³.

Los patrones de intercambio comercial de China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia y la India han cambiado de manera perceptible entre 2019 y 2022. En los casos de China y la Federación de Rusia, que han sido objeto de sanciones comerciales por parte de los Estados Unidos y países aliados, tanto el destino de las exportaciones como el origen de las importaciones podrían haberse visto afectados directamente por dichas sanciones. En el caso de la India, los cambios podrían ser, más bien, un resultado indirecto. La India, al igual que otros países como México y Viet Nam, podría ser beneficiaria indirecta de esas sanciones, que han impuesto la necesidad de reconfigurar las cadenas globales de valor, al menos parcialmente, desde el punto de vista de los flujos de inversión, como se mencionó antes. A continuación, se ven algunos ejemplos de cambios en los destinos de exportación y los orígenes de las importaciones de la Federación de Rusia y China.

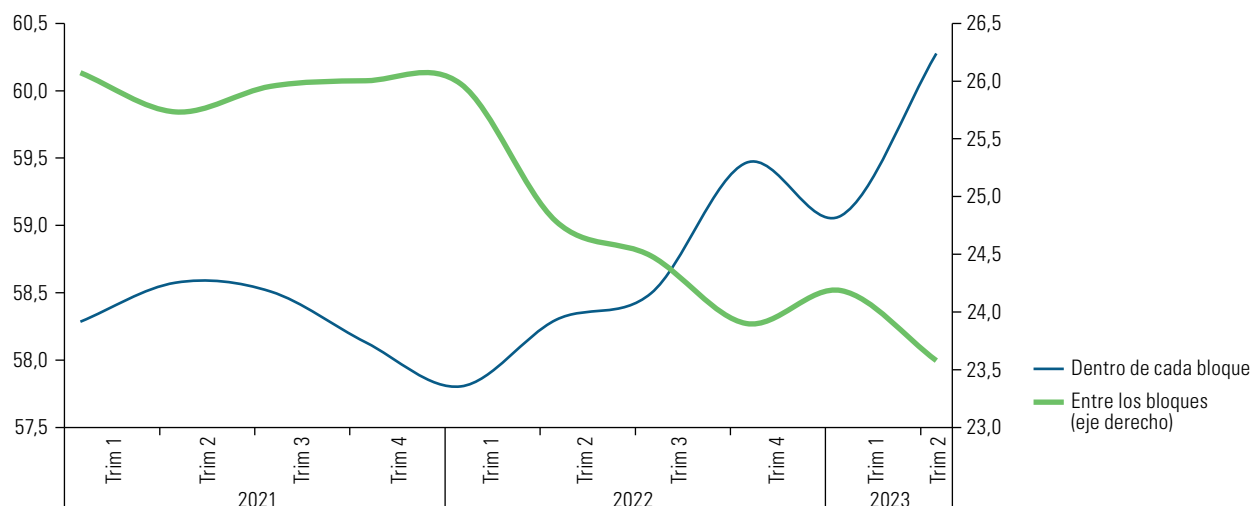
¹² Ello contrastaría con la convergencia gradual, aunque incompleta, hacia estándares comunes que ha caracterizado el período anterior.

¹³ A partir de la hipótesis de que la economía mundial se está fragmentando en dos bloques con alineación geopolítica hacia China o hacia los Estados Unidos, *Capital Economics* clasifica a los países dentro de uno u otro bloque basándose en la relación bilateral más o menos cercana de cada país con China o con los Estados Unidos. Para esto, se utilizan diversos indicadores de cercanía tanto económica como política, como la similitud de los votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, y se termina clasificando a cada país en una de las siguientes cinco categorías: i) los Estados Unidos y aliados fuertes; ii) inclinación hacia los Estados Unidos; iii) no alineados; iv) inclinación hacia China, y v) China y aliados fuertes. En el gráfico I.4 se combinó en una única categoría a los aliados fuertes y a los países con inclinación hacia cada uno de los bloques.

Gráfico I.4

Comercio mundial de bienes intrabloque o interbloques, 2021 a junio de 2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Capital Economics.

a) Federación de Rusia

Tras el inicio de la guerra en Ucrania, los Estados Unidos y sus aliados impusieron a la Federación de Rusia una serie de sanciones económicas, que se han expandido paulatinamente. Entre ellas cabe mencionar las restricciones sobre las transacciones financieras internacionales, los controles de exportación de ciertas tecnologías, la suspensión del trato de nación más favorecida y la aplicación de límites al precio de las exportaciones de petróleo (Nelson, Casey y Schwarzenberg, 2023). La Unión Europea también ha impuesto una serie cada vez más extensa de sanciones a la Federación de Rusia, coordinadas y bastante similares a las impuestas por los Estados Unidos (Consejo Europeo, 2024b).

Entre 2019 y 2022¹⁴, el cambio más notable en el patrón de exportaciones de la Federación de Rusia consistió en el crecimiento de las exportaciones a China y la India¹⁵. Estas pasaron de representar, respectivamente, el 13,9% y el 1,6% de los destinos de exportación en 2019 al 20,7% y el 8,3% en 2022, en ese orden, como se muestra en el cuadro I.1. También se modifica el peso relativo de Asia y Europa, consideradas en su conjunto. Mientras que Asia representó el 40% de las exportaciones rusas en 2019 y Europa el 50%, las proporciones se invirtieron en 2022, cuando Europa pasó a representar cerca del 40% y Asia, poco más del 50%.

El cambio en el origen de las importaciones rusas en este mismo período fue aún más marcado. China pasó de representar el 20,6% del total en 2019 al 38,6% en 2022, mientras que las importaciones en tres de los cuatro países europeos de mayor peso en 2019 (a saber, Alemania, Italia y Polonia) disminuyeron 4,5, 0,51 y 0,86 puntos porcentuales, respectivamente, mientras que en el caso de Belarús las importaciones pasaron de representar el 5,7% en 2019 al 0,0% en 2022¹⁶.

¹⁴ Este es el año más reciente sobre el que existe información disponible en la fuente de estos datos. Es posible que los cambios que ya se vislumbraban en 2022 se hayan acelerado en 2023, como sugiere la información sobre anuncios de nuevos proyectos de IED, que se presenta en la sección D.2, así como la información más reciente sobre las importaciones de los Estados Unidos, que se presenta en el apartado c) de la sección D.1.

¹⁵ El análisis del destino de las exportaciones y el origen de las importaciones se refiere exclusivamente al comercio de bienes.

¹⁶ También ha cambiado la composición de las exportaciones a la Unión Europea, que prácticamente se ha independizado de las importaciones de gas natural provenientes de la Federación de Rusia.

Cuadro I.1

Federación de Rusia: principales destinos de las exportaciones, 2019 y 2022

(En porcentajes)

	2019	2022	Cambio en puntos porcentuales
China	13,9	20,7	6,80
India	1,6	8,3	6,70
Alemania	4,6	5,7	1,15
Türkiye	3,9	5,2	1,28
Italia	4,0	5,2	1,18
Países Bajos (Reino de los)	9,9	3,6	-6,33
Francia	1,2	3,3	2,03
Japón	2,8	2,7	-0,12
República de Corea	3,9	2,6	-1,26
Polonia	2,9	2,6	-0,30
Chequia	1,2	2,1	0,88
Bélgica	1,6	2,1	0,49

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Observatorio de Complejidad Económica (OEC) [en línea] <https://oec.world/en>.

b) China

En el caso de China, es importante mencionar como punto de partida el crecimiento del valor de las exportaciones totales, que se empezó a acelerar a partir de inicios de la década de 2000, con su ingreso en la OMC. Este proceso apenas se vio perturbado por una caída en 2009, durante la crisis financiera mundial, así como por caídas más moderadas en 2015 y 2016.

El valor de las exportaciones totales de China creció incluso en 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19. Al igual que en el caso de la Federación de Rusia, la imposición de un conjunto de sanciones cada vez más amplio y severo no ha logrado detener el crecimiento del valor de las exportaciones chinas a nivel mundial, aunque sí ha tenido impacto en términos del peso relativo tanto de los destinos de exportación como de los orígenes de las importaciones.

Paradójicamente, el principal impacto de las sanciones que se han impuesto a la Federación de Rusia y China podría ser el estrechamiento de las relaciones económicas, políticas y militares entre esos dos países, así como entre ellos y otros países en desarrollo, incluidos el Brasil, la India y Sudáfrica, es decir, los demás países que conforman el grupo de los BRICS. Si bien la importancia relativa de algunos destinos de exportación ha disminuido entre 2019 y 2022, el valor de las exportaciones, incluso a los Estados Unidos, ha seguido creciendo (véase el gráfico I.5).

Entre 2019 y 2022, el porcentaje de las exportaciones chinas destinadas a los Estados Unidos se redujo casi 2 puntos porcentuales¹⁷. Sin embargo, ello no fue obstáculo para que ese país, al que se destinó el 16,6% del valor total de las exportaciones, continuara siendo el principal destino, seguido muy de lejos por el Japón, con un 5,3% (véase el cuadro I.2).

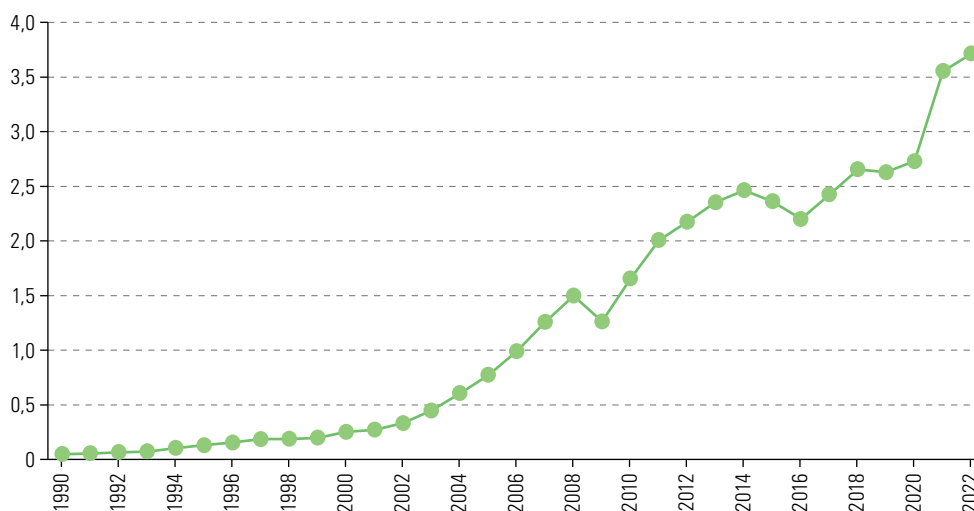
Entre 2019 y 2022 disminuyó el peso relativo de las importaciones chinas provenientes de Australia, el Japón y la República de Corea, lo que coincide con el incremento en las tensiones geopolíticas de China con esos países. Sin embargo, el peso de las importaciones provenientes de los Estados Unidos aumentó en casi 1 punto porcentual en ese período, lo mismo que las provenientes de la Arabia Saudita, el Brasil, la Federación de Rusia e Indonesia. Una vez más, la evidencia sugiere que hay cambios en los patrones de comercio internacional, pero que el posible desacoplamiento es una preocupación importante, aunque todavía no sea una realidad que se refleje en los datos.

¹⁷ Se excluyen del cálculo las exportaciones de China continental a otros territorios chinos, excepto la Provincia China de Taiwán.

Gráfico I.5

China: valor de las exportaciones totales de bienes y servicios, 1990-2022

(En billones de dólares corrientes)



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

Cuadro I.2

China: principales destinos de las exportaciones, 2019 y 2022

(En porcentajes)

	2019	2022	Cambio en puntos porcentuales
Estados Unidos	18,5	16,6	-1,9
Japón	6,6	5,3	-1,3
Alemania	4,2	4,6	0,4
República de Corea	4,7	4,5	-0,2
Viet Nam	3,9	4,1	0,2
India	3,1	3,3	0,2
Países Bajos (Reino de los)	2,8	2,8	0,1
Reino Unido	2,8	2,8	0,0
México	2,9	2,7	-0,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Observatorio de Complejidad Económica (OEC) [en línea] <https://oec.world/en>.

c) Estados Unidos

Las exportaciones de los Estados Unidos muestran una clara tendencia de crecimiento en los últimos 30 años, aunque a un ritmo más moderado que el observado en el caso de China. Al igual que en este último país, la recuperación de las exportaciones tras la crisis de 2020 ha sido muy rápida, y el valor de las exportaciones en 2022 ya supera, por un buen margen, el de las exportaciones antes de la crisis (véase el gráfico I.6).

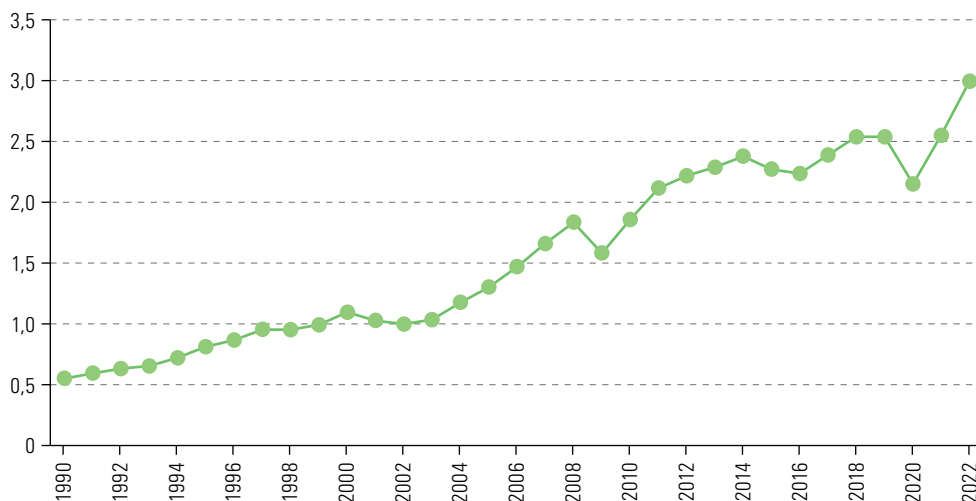
En términos de destino, las exportaciones de los Estados Unidos se concentran en el Canadá y México, que sumados representan poco más del 30% del total en 2022, seguidos por China, que en 2022 representaba el 7,7% del total (1 punto porcentual más que en 2019).

En el caso de las importaciones de los Estados Unidos, sobresale el crecimiento sistemático de las provenientes de México, que en 2023 superaron a las provenientes de China, así como el peso aún modesto, pero en rápido crecimiento, sobre todo de 2020 en adelante, de las importaciones provenientes de la India y Viet Nam.

Gráfico I.6

Estados Unidos: valor de las exportaciones totales de bienes y servicios, 1990-2022

(En billones de dólares corrientes)



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

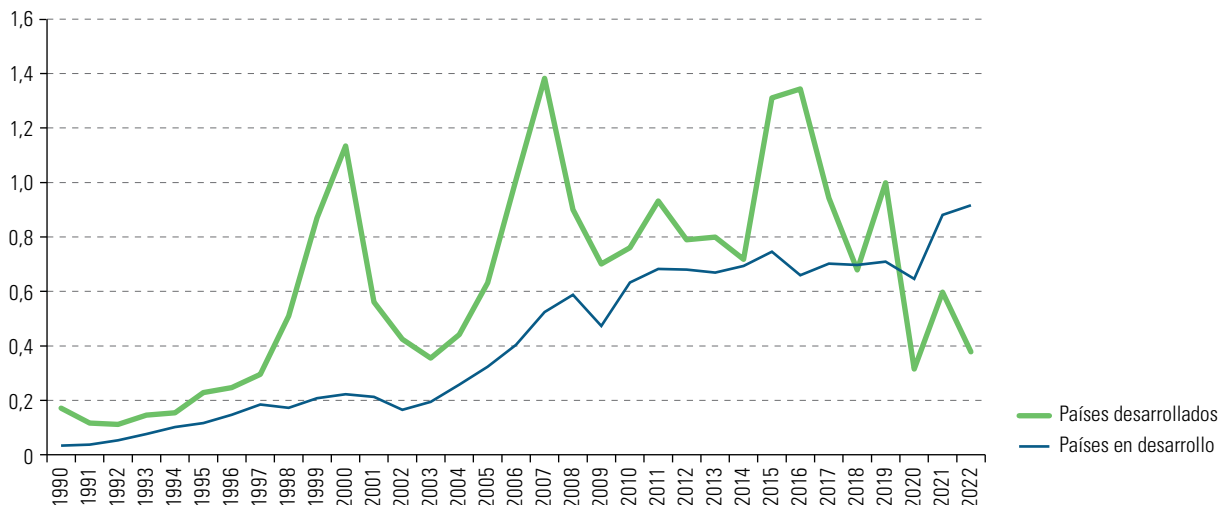
2. Flujos de inversión extranjera directa

Un rasgo que destacar de la evolución de los flujos de IED, según destino entre 1990 y 2019, es la creciente importancia de la inversión en las economías en desarrollo y la concomitante disminución del peso relativo de la inversión dirigida hacia países desarrollados. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la IED en países en desarrollo se desaceleró a partir de 2010, como muestra el gráfico I.7. Aunque la guerra en Ucrania comenzó en febrero de 2022, al final de ese año no hubo indicios de que esa tendencia hubiera cambiado.

Gráfico I.7

Países desarrollados y países en desarrollo: inversión extranjera directa, 1990-2022

(En billones de dólares)



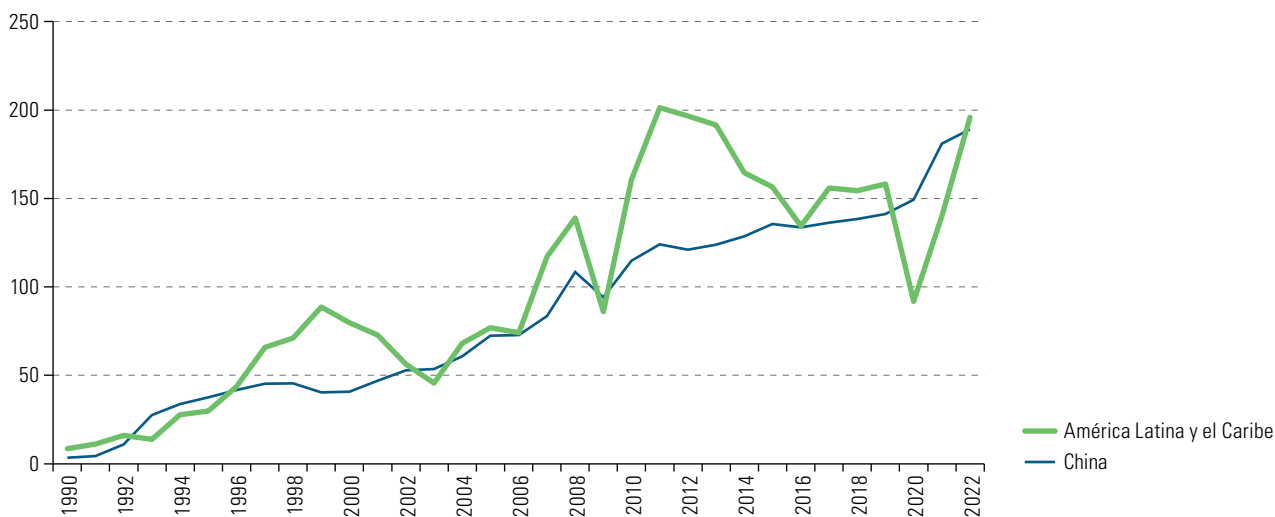
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Tal como se observa en el gráfico I.8, la IED creció rápidamente en China entre 1990 y 1993 (un promedio del 229,7% anual), y a un ritmo más moderado a partir de ese año, con excepciones del crecimiento extraordinario registradas tanto en 2008 como en 2021. En el caso de América Latina y el Caribe, se observó un crecimiento acelerado entre 1990 y 2000, seguido de un crecimiento más moderado y volátil entre 2000 y 2010, con un crecimiento posterior bastante más lento.

Gráfico I.8

China y América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa, 1990-2022

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El análisis de los flujos de inversión en términos del valor de la inversión recibida por China y otros destinos importantes no sugiere un retroceso de la globalización ni, específicamente, una reducción de la integración económica entre China y el resto del mundo. Cuando los flujos se analizan en términos de la participación porcentual dentro del total de IED a nivel mundial, lo que se observa es que la participación de China se incrementó con respecto a los niveles anteriores a la pandemia, pues entre 2019 y 2022 aumentó de un 8,27% a un 14,6%. La India, México y Viet Nam son destinos de menor dimensión, pero su participación porcentual también se incrementó de manera notoria en este período, como se muestra en el cuadro I.3.

Cuadro I.3

Economías seleccionadas: flujos entrantes de IED como porcentaje del total mundial, 1990-2022

(En porcentajes)

Año	Economías desarrolladas	Estados Unidos	Economías en desarrollo	China	Viet Nam	India	México
1990	83,60	23,63	16,40	1,70	0,09	0,12	1,29
1995	66,18	17,03	33,82	10,87	0,52	0,62	2,76
2000	83,58	23,15	16,42	3,00	0,10	0,26	1,34
2005	66,16	10,98	33,84	7,59	0,20	0,80	2,70
2010	54,59	14,22	45,41	8,24	0,57	1,97	1,95
2015	63,71	22,74	36,29	6,59	0,57	2,14	1,75
2020	32,79	9,97	67,21	15,52	1,64	6,66	2,93
2021	40,41	26,23	59,59	12,24	1,06	3,03	2,13
2022	29,22	22,02	70,78	14,61	1,38	3,81	2,73

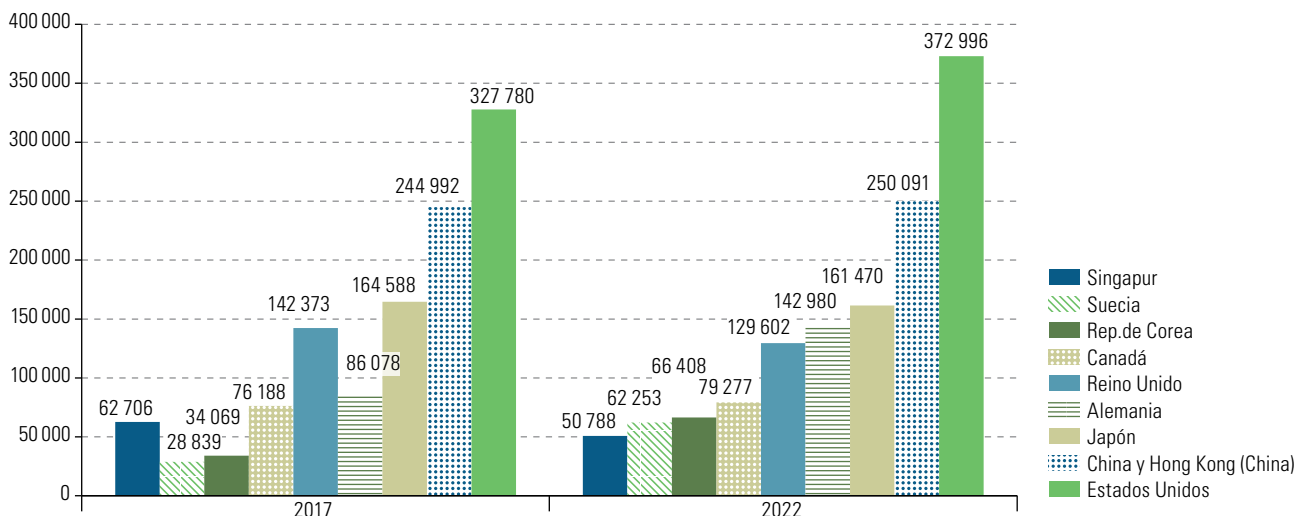
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En 2022, los Estados Unidos siguieron siendo el principal país de origen de los flujos de IED. Les siguieron, en este orden, China (incluido Hong Kong (China)), el Japón, Alemania, el Reino Unido, el Canadá, la República de Corea, Suecia y Singapur. La comparación de los datos de 2022 con los de 2017 tampoco indica cambios en los patrones de IED (véase el gráfico I.9)¹⁸.

Gráfico I.9

Inversión extranjera directa por origen, principales fuentes, 2017 y 2022

(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En 2023 se produjo un cambio notable en la posición neta de China, que durante décadas fue receptora neta de IED. De acuerdo con estimaciones de la Administración Estatal de Divisas, informadas por fDi Intelligence, en ese año el país se convirtió en un exportador neto de capital, con una IED saliente que superó la entrante en 142.600 millones de dólares. En términos de anuncios de nuevas inversiones, por monto de la inversión, la inversión saliente en 2023 superó, por una razón de cuatro a uno, la inversión entrante (FDI Insights, 2024).

3. El concepto de deslocalización cercana (*nearshoring*) y el potencial acortamiento de las cadenas globales de valor

La discusión sobre el acortamiento de las cadenas globales de valor mundiales ha continuado con intensidad en 2023 y 2024. Los patrones internacionales de flujos efectivos de IED aún no muestran indicios de un desacoplamiento global ni de una disminución drástica de la IED en China como resultado de los conflictos comerciales con los Estados Unidos y otras economías desarrolladas. Sin embargo, sí existe evidencia de un incremento de la IED en países cercanos a los tres principales centros económicos a nivel mundial, a saber, los Estados Unidos, la Unión Europea y China.

En el caso de la deslocalización cercana con respecto a los Estados Unidos, uno de los principales beneficiarios sería México, dada su cercanía geográfica al país de destino, su amplia red de acuerdos comerciales y las capacidades de manufactura que ha desarrollado a lo largo de varias décadas. En el caso de la Unión Europea, los principales beneficiarios serían varios países de Europa oriental, entre los que destaca Hungría, así como Eslovaquia, Polonia y Rumanía, mientras que en África destacan Egipto y

¹⁸ En este caso no es apropiado hacer la comparación con 2019, ya que tanto ese año como el anterior reflejan el impacto de la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos (*Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA)) de 2017, que eliminó impuestos a la repatriación de dividendos y generó repatriaciones desde las Bermudas, Irlanda y los Países Bajos (Reino de los), que a su vez ocasionaron una disminución sustancial, pero temporal, de la IED neta de los Estados Unidos en el resto del mundo en 2018 y 2019 (BEA, 2019).

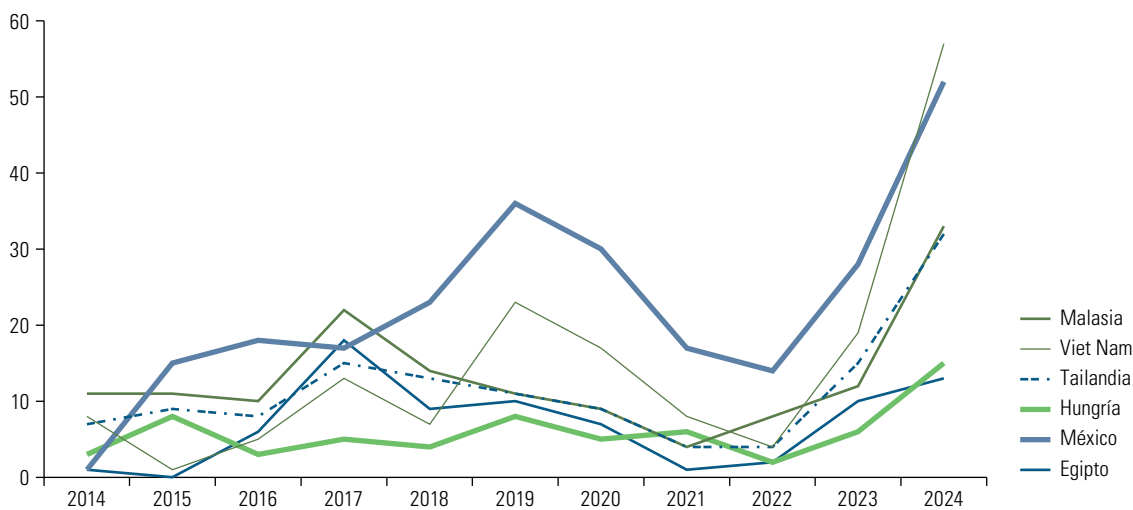
Marruecos. Finalmente, los grandes beneficiarios de inversiones que buscan una alternativa a China han sido los países de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), como Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, por una parte, y la India¹⁹.

Tal como se mencionó, a la par que China perdió cuota de mercado en las importaciones estadounidenses, otros países, principalmente México, y algunos del sudeste asiático, ganaron protagonismo. No obstante, a la vez que esos países aumentaron su participación en las importaciones globales de los Estados Unidos, también aumentaron su cuota en la inversión china y las exportaciones de ese país (véase el gráfico I.10). Gopinath y otros (2024) encuentran una asociación positiva significativa entre el aumento de la presencia china en un país, medida ya sea a través de las exportaciones o de la inversión extranjera directa anunciada, y el aumento de las relaciones comerciales de ese país con los Estados Unidos.

Gráfico I.10

Países seleccionados: anuncios de inversión directa desde China, 2014-2024

(En número, media móvil de 12 meses terminando en mayo de cada año)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de FDI Intelligence.

E. Transformaciones tecnológicas

1. Surgimiento de nuevas tecnologías

En las últimas décadas, el mundo ha sido testigo de acelerados cambios tecnológicos que han transformado de manera profunda las dinámicas económicas, sociales y políticas. La revolución digital, iniciada en la década de 1980, con la masificación de las computadoras personales y el auge de la informática, sentó las bases para la era de la información. La aparición de Internet en los años noventa marcó un punto de inflexión, al hacer posible una conectividad mundial sin precedentes y dar lugar a la economía digital. La expansión de la banda ancha, junto con el desarrollo de tecnologías móviles y la popularización de los teléfonos inteligentes en la primera década del siglo XXI, ha permitido el acceso a información y servicios en tiempo real, con lo que se ha redefinido la forma en que las personas se comunican, trabajan y realizan transacciones comerciales.

Más recientemente, la introducción y el perfeccionamiento de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, el aprendizaje automático, Internet de las cosas y la tecnología de cadenas de bloques han comenzado a redefinir aún más las capacidades y las oportunidades económicas. Estas innovaciones están impulsando la automatización de procesos, mejorando la eficiencia operativa y facilitando el análisis de grandes volúmenes

¹⁹ En todos los casos se trata de anuncios de inversiones en manufactura, excluido el sector de la energía.

de datos, lo que ha redundado en la creación de nuevos modelos de negocio y la transformación de industrias tradicionales. La evolución tecnológica ha sido un motor clave de la globalización, pues ha acelerado el intercambio de bienes, servicios y capitales a nivel mundial, aunque también ha planteado desafíos significativos en términos de regulación, seguridad y equidad.

En diversos documentos se han abordado de manera minuciosa las transformaciones tecnológicas que se han intensificado y potenciado en años recientes (Bitar, Mattar y Medina, 2021; Cabrera y otros, 2024; CEPAL, 2022). Entre los cambios tecnológicos más relevantes actualmente a nivel mundial cabe mencionar los siguientes:

- robótica
- biología sintética y genómica
- computación en la nube
- analítica y macrodatos
- inteligencia artificial y automatización
- realidad aumentada
- nanotecnología
- la Internet de las cosas
- impresión 3D
- energías renovables y tecnologías limpias
- cadenas de bloques y finanzas descentralizadas

De acuerdo con el argumento desarrollado por Salazar-Xirinachs (2021), estas transformaciones tecnológicas y digitales tienen la capacidad de reducir el legado de brechas y trampas del desarrollo que caracterizan a los países de la región, al ofrecer, entre otras oportunidades, la posibilidad de mejorar la productividad, la conectividad, el talento humano y el bienestar de la población. A continuación, se esbozan los impactos más significativos de la transformación tecnológica actual sobre la economía y la sociedad.

2. Impacto económico y social de las nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías han tenido un profundo impacto económico, han transformado sectores enteros y han creado nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo. La digitalización y la automatización han aumentado significativamente la productividad, lo que permite a las empresas operar con mayor eficiencia y reducir sus costos operativos. Esto ha dado lugar a la aparición de nuevos modelos de negocio y mercados, con la consiguiente creación de empleos en sectores como las tecnologías de la información, el comercio digital y la tecnología financiera (*fintech*). Sin embargo, también ha creado desafíos, como la polarización del mercado laboral. Los empleos altamente calificados y los relacionados con la tecnología han experimentado un crecimiento en su demanda y en las remuneraciones, mientras que los empleos rutinarios y de baja calificación se van rezagando, lo que exacerba la desigualdad económica.

En el ámbito social, las nuevas tecnologías han redefinido las interacciones humanas y el acceso a la información. Las plataformas de redes sociales, la comunicación instantánea y el acceso a recursos educativos en línea han transformado la forma en que las personas se conectan, aprenden y participan en la sociedad. A pesar de estos beneficios, también han surgido preocupaciones sobre la privacidad, la seguridad de los datos y el bienestar emocional y mental.

La brecha digital se ha convertido en un problema crítico, ya que las personas y comunidades sin acceso a tecnologías avanzadas corren el riesgo de quedar rezagadas, tanto en términos educativos como económicos. Por ello, la CEPAL ha incorporado la brecha digital en el decálogo de brechas estructurales en los modelos de desarrollo, ya que para un desarrollo inclusivo es crucial enfrentar el desafío de la digitalización, pues el futuro

es digital. El retraso en el acceso y la utilización eficiente de las oportunidades de la economía digital puede limitar significativamente los beneficios potenciales. La digitalización puede ser una herramienta poderosa a la hora de abordar problemas estructurales en educación, salud, seguridad, justicia, fortalecimiento institucional y transformación productiva (Salazar-Xirinachs, 2021y 2023b).

Con un enfoque schumpeteriano, la CEPAL (2022) y Cabrera y otros (2024) advierten que las transformaciones tecnológicas no solo tienen la posibilidad de impulsar el crecimiento económico basado en una mayor productividad, sino que también crean un entorno que facilita la convergencia hacia economías más desarrolladas, al mejorar significativamente las condiciones de vida de la población. Las revoluciones tecnológicas como la actual traen consigo episodios de destrucción creativa que tienen efectos socioeconómicos transformadores, capaces de alterar las trayectorias de desarrollo de los países en términos de generación y distribución de la riqueza.

Así, las nuevas tecnologías están transformando las economías y las sociedades en el mundo. Sin embargo, estas grandes innovaciones también han intensificado la competencia mundial por la supremacía tecnológica, lo que sin duda afecta los liderazgos económicos y la configuración geopolítica.

3. Rivalidad por la supremacía tecnológica

La rivalidad tecnológica entre empresas y países no es, por supuesto, un fenómeno nuevo. Podría argumentarse que constituye uno de los motores clave de la innovación y de la productividad y el crecimiento económicos. En el caso específico de China y los Estados Unidos, si bien los conflictos comerciales y una creciente rivalidad tecnológica se remontan por lo menos al Gobierno del Presidente Trump, el inicio de la guerra en Ucrania dio nueva intensidad al conflicto (Campanella, 2022). Ello ha permitido incorporar las discusiones sobre comercio y tecnología en el ámbito de las discusiones sobre seguridad nacional, lo que les da una urgencia adicional y legitima la adopción de medidas que no podrían necesariamente justificarse mediante argumentos exclusivamente económicos.

El Asesor de Seguridad Nacional de los Estados Unidos habla de proteger sus tecnologías fundacionales con “un patio pequeño y una valla alta” (Sullivan, 2023) y ya en 2021 el Presidente Xi declaraba que la innovación tecnológica se había convertido en el principal campo de batalla en el campo de juego global, y la competencia por el predominio tecnológico tendría una intensidad sin precedentes (Xi, 2021). China ha desplazado a los Estados Unidos en la manufactura de productos de alta tecnología, y se ha convertido en un serio competidor en las tecnologías fundacionales del siglo XXI: inteligencia artificial, 5G, ciencias de la información cuántica, semiconductores, biotecnología y energía verde (Allison y otros, 2021).

Esta rivalidad ya ha pasado de las declaraciones políticas a restricciones concretas en la exportación de productos y tecnologías estratégicas, así como al uso de tecnologías producidas por los rivales estratégicos. China había restringido el uso de microprocesadores Micron en 2023 (Venkat, 2023) y en 2024 tomó la decisión de eliminar gradualmente el uso de procesadores de Intel y AMD, así como el uso del sistema operativo Windows en las computadoras del sector público (Reuters, 2024). Asimismo, prohibió la exportación de tecnologías relacionadas con el procesamiento de tierras raras (Liu y Patton, 2024).

Por su parte, los Estados Unidos habían impuesto restricciones a la exportación de algunos semiconductores desde 2015, las ampliaron en 2021 (Ghoshal, 2023) e impusieron nuevas restricciones a la exportación de semiconductores y otros componentes de computación avanzada en 2022 y 2023 (BIS, 2023).

El objetivo de estas restricciones, cuyo alcance fue precisado una vez más en 2024, es enfrentar los retos para la seguridad nacional de los Estados Unidos presentados por la estrategia de fusión militar-civil del Gobierno de China, mediante el control de artículos necesarios para habilitar el desarrollo y producción de tecnologías como la inteligencia artificial utilizada en aplicaciones militares (BIS, 2024).

A partir de 2019, los Estados Unidos han impuesto una serie de restricciones cada vez más estrictas a las exportaciones de equipo y tecnología destinadas a la empresa china de telecomunicaciones Huawei, así como restricciones a sus operaciones comerciales en los Estados Unidos (Associated Press, 2022; Servicio de Investigaciones del Congreso, 2022).

Las sanciones específicas que se han citado forman parte de un conjunto más amplio de sanciones a personas y empresas chinas mediante su inclusión en listas que constituyen, quizá, las medidas que han recibido mayor cobertura mediática. En efecto, los Estados Unidos han incorporado a personas y entidades chinas a tres listas: i) la lista de nacionales especialmente designados y personas bloqueadas; ii) la lista del Complejo Industrial Militar Chino (CMIC), y iii) la lista de Entidades (Kilcrease y Frazer, 2023).

En respuesta, China se ha dotado de instrumentos que le permiten imponer sanciones a empresas y entidades extranjeras, como la lista de entidades no confiables, las reglas para contrarrestar la aplicación extraterritorial injustificada de legislación extranjera y la ley contra las sanciones extranjeras. Sin embargo, se dispone de poca información sobre la aplicación y efectividad de esta normativa (Malkawi, 2023).

4. ¿Quién regula las nuevas tecnologías?

La regulación y la gobernanza son elementos centrales sobre los cuales se debe reflexionar al discutir acerca de las transformaciones tecnológicas y el impacto que tienen y tendrán esos grandes cambios en la sociedad. También son factores clave en los análisis sobre la rivalidad por la supremacía en el desarrollo y la utilización de las nuevas tecnologías.

La rápida adopción y evolución de las nuevas tecnologías ha creado una necesidad imperiosa de establecer marcos regulatorios tanto a nivel nacional como mundial. A medida que las tecnologías avanzan, surgen preocupaciones en torno a la privacidad de los datos, la seguridad cibernética y la protección de los consumidores. La recopilación y el uso masivo de datos personales por parte de empresas tecnológicas plantean serios riesgos con respecto a la privacidad individual y requieren regulaciones que garanticen la transparencia y el consentimiento informado. Asimismo, la creciente incidencia de ciberataques y el uso indebido de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial exigen medidas de seguridad más robustas y coordinadas a nivel internacional. La creación de normativas coherentes y armonizadas puede ayudar a prevenir abusos y a fomentar un entorno tecnológico seguro y confiable. Así, las decisiones de los países sobre cómo regulan las nuevas tecnologías, y de qué manera las apoyan, inciden en aspectos como las libertades civiles, la distribución de la riqueza, el comercio interno e internacional, la estabilidad social y democrática y la seguridad nacional, entre muchos otros (Bradford, 2023).

A nivel mundial, la cooperación entre naciones es esencial para abordar los desafíos transfronterizos que plantean las nuevas tecnologías. La estandarización de regulaciones puede facilitar el comercio internacional y garantizar unas condiciones de competencia equitativas para las empresas de diferentes países. Además, es crucial establecer mecanismos de gobernanza a nivel internacional que puedan abordar cuestiones como la competencia tecnológica entre naciones, la protección de los derechos digitales y la promoción de una economía digital inclusiva.

Bradford (2023) plantea tres modelos regulatorios que empiezan a dominar el panorama internacional, a saber, el modelo estadounidense, el modelo chino y el modelo europeo. El modelo que han adoptado los Estados Unidos se guía por el libre mercado digital y tecnológico, en el que el Estado desempeña un papel muy limitado que se acota a cuestiones como la seguridad nacional. El modelo impulsado por China descansa en una participación decisiva del Estado para regular la tecnología y la economía digital, maximizando las innovaciones, pero manteniendo un firme control sobre las comunicaciones y la armonía social. Por su parte, el modelo promovido por la Unión Europea parte de un mecanismo basado en los derechos fundamentales de las personas y en el concepto de mercados justos, para regular la tecnología.

Las instituciones internacionales y los foros mundiales pueden desempeñar un papel determinante en la promoción de políticas que fomenten la innovación, mientras se aseguran de que los beneficios de las tecnologías se distribuyan equitativamente y se minimicen los riesgos asociados. En ese sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, ha propuesto crear un Pacto Digital Global, “con principios comunes que permitan lograr un futuro digital abierto, libre y seguro para todas las personas” (Naciones Unidas, 2023). La regulación eficaz y coordinada es fundamental si se desea maximizar el potencial positivo de las nuevas tecnologías y mitigar sus impactos negativos en la sociedad mundial. Para los países de América Latina y el Caribe es imperativo avanzar en el ámbito de las regulaciones nacionales y ser partícipes de los diálogos internacionales en esta materia (Salazar-Xirinachs, 2023a).

F. La factura climática

Hace algunas décadas, la comunidad científica alertaba sobre las consecuencias que tendría el cambio climático si no se lograba una corrección drástica en la trayectoria de las emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque dicha trayectoria se modificó tras el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21) celebrado en París, la meta de limitar el incremento de la temperatura promedio a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales ya parece inalcanzable. Incluso si los países cumpliesen con sus compromisos nacionales, el incremento previsto de la temperatura será de entre 2,0 °C y 2,9 °C en este siglo, con respecto a los niveles preindustriales (PNUMA, 2023).

Esta constatación no quita, sino que añade urgencia al imperativo de descarbonización de la economía²⁰. El cambio climático que ya ha tenido lugar, al que se suma el que todavía parece inevitable, tendrá consecuencias importantes sobre la región, cuya naturaleza y costos se exploran, de manera preliminar y apenas ilustrativa, en esta sección. De ahí su título: la factura climática, es decir, el costo que el cambio climático que ya ocurrió impone en la región.

Como es obvio, sin mitigación del cambio climático, el monto de la factura se incrementará. Las opciones para esa mitigación se discuten en el capítulo VI de este informe. Este primer capítulo se limita a examinar la factura que ya está pendiente de pago.

1. Impacto sobre sectores clave

En 2023, la sequía afectó gravemente a la Argentina, el Brasil y el Uruguay, con la consiguiente escasez hídrica e importantes pérdidas agrícolas. El calor extremo y las olas de calor fueron recurrentes en la región. El Brasil experimentó inundaciones devastadoras en el sur, mientras que en la cuenca del Amazonas se registraron niveles récord de baja del río Negro. En la región centroamericana, la sequía también tuvo impactos significativos. México, por su parte, registró su año más seco, lo que afectó la disponibilidad de agua y la producción agrícola. El huracán Otis, que golpeó la costa del Pacífico en México, se transformó en huracán de categoría 5 a una velocidad sin precedentes y causó destrucción masiva y pérdidas económicas significativas (OMM, 2024).

En América Latina y el Caribe, el escenario de políticas actuales, asociado con un aumento de alrededor de 3 °C, implicaría que el 65% del territorio de la región se vería afectado por altas temperaturas, un aumento de entre dos y ocho días de sequía al año y una reducción de entre un 66% y un 97% en el volumen de los glaciares tropicales (Reyer y otros, 2017).

En el cuadro I.4 se resume el impacto estimado de cuatro escenarios de cambio climático, entre 1,5 °C y 4 °C de aumento con respecto a la línea de base, sobre sectores y recursos clave de la región.

²⁰ Esta expresión se usa en aras de la brevedad, pero en realidad se trata de reducir la emisión de todos los gases de efecto invernadero.

Cuadro I.4

América Latina y el Caribe: impactos del cambio climático en sectores clave, según diversos escenarios de incremento de la temperatura

		1,5 °C	2 °C	3 °C	4 °C
Superficie terrestre y sequía	Sequías más prolongadas (En número de días adicionales)	1 a 4		2 a 8	8 a 17
	Superficie terrestre afectada por calor inusual (En porcentajes de superficie terrestre afectada)	30	30 a 40	65	90
Mar	Potencial de captura de peces (En porcentajes de disminución o aumento de la captura)			-50 a 100	
	Probabilidad de blanqueamiento anual de arrecifes de coral en el Caribe (En porcentajes de probabilidad)	20 a 60	60 a 100		
	Aumento del nivel del mar (En centímetros)		27 a 39		46 a 66
Glaciares	Pérdida del volumen de glaciares de los Andes meridionales (En porcentajes de pérdida del volumen de glaciares)		21 a 52	27 a 59	44 a 72
	Pérdida de volumen de los glaciares tropicales (En porcentajes de pérdida de volumen de glaciares)		78 a 94	66 a 97	91 a 100
Biodiversidad	Variación de los daños anuales por desborde de ríos (En porcentajes en relación con 1986-2006)	19	33	62	
	Aumento de la escorrentía en el Río de la Plata (En porcentajes de aumento)			10 a 30	
Salud	Aumento del dengue (En porcentajes de casos)	12 a 22		40	
	Aumento del riesgo de enfermedades diarreicas (En porcentajes de aumento del riesgo)	5 a 13		14 a 36	
Alimentos	Variación de los rendimientos anuales del trigo (En porcentajes en relación con 1986-2006)	1,2	1,2	-3,5	
	Variación de los rendimientos anuales de la soja (En porcentajes en relación con 1986-2006)	4,2	7,8	3,7	
	Variación de los rendimientos anuales del maíz (En porcentajes en relación con 1986-2006)	-1,9	-2,1	-10,6	
	Variación de los rendimientos anuales del arroz (En porcentajes en relación con 1986-2006)	2,1	4	-0,5	
	Disminución de la producción de ganado vacuno en el Paraguay (En porcentajes de reducción de la producción)		-16	-27	
Trabajo	Variación de la productividad laboral debido al estrés térmico (En porcentajes en relación con 1986-2006)	-5	-8	-13,7	
Economía	Impacto agudo de la sequía en el PIB (En porcentajes de pérdida en el PIB)	4,2	5,8		
	Impacto agudo de las inundaciones en el PIB (En porcentajes de pérdida en el PIB)	0,8	1,0		
	Impacto agudo de las olas de calor en el PIB (En porcentajes de pérdida en el PIB)	0,8	1,7		
	Impacto agudo de los ciclones tropicales en el PIB (En porcentajes de pérdida en el PIB)	0,4	0,5		

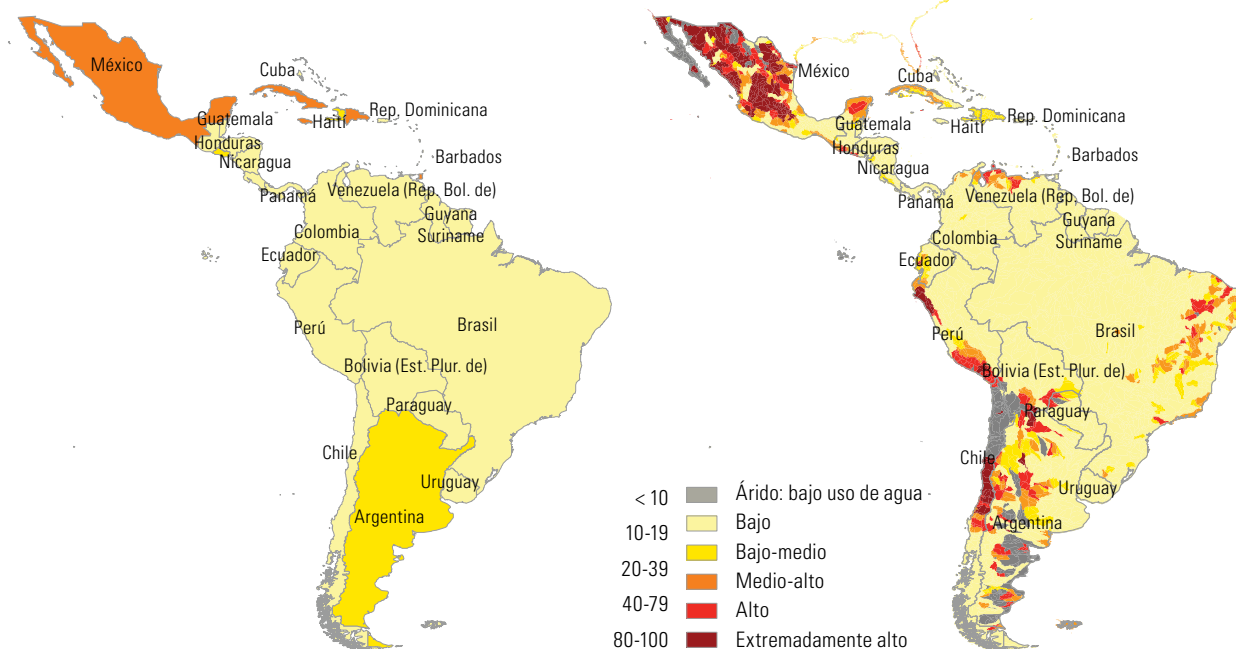
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de C. P. O. Reyer y otros, "Climate change impacts in Latin America and the Caribbean and their implications for development", *Regional Environmental Change*, vol. 17, N° 6, 2017 y Climate Analytics, 2022.

2. Estrés debido a la escasez de agua

En el mapa I.1 se muestran los niveles de estrés asociados con la escasez de agua en toda la región, por país y por cuenca hidrográfica. La situación se ve agravada, en algunos casos, por la ubicación de grandes concentraciones urbanas en zonas áridas o semidesérticas (como sucede con Lima o Santiago) o en grandes alturas, donde el área de captación de agua es inferior (como sucede con Bogotá, Ciudad de México o Quito).

Mapa I.1

América Latina y el Caribe: estrés debido a escasez de agua, por país y cuenca hidrográfica, último año disponible
(En índices de estrés hídrico)

A. Por país, 2018-2022**B. Por cuenca hidrográfica, 2014**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe*, 2023 (LC/PUB.2024/4), Santiago, 2024.

Nota: Los valores del mapa B corresponden a un modelo de estimación que se obtuvo como resultado de la regresión de las condiciones de estrés hídrico del período 1960-2014.

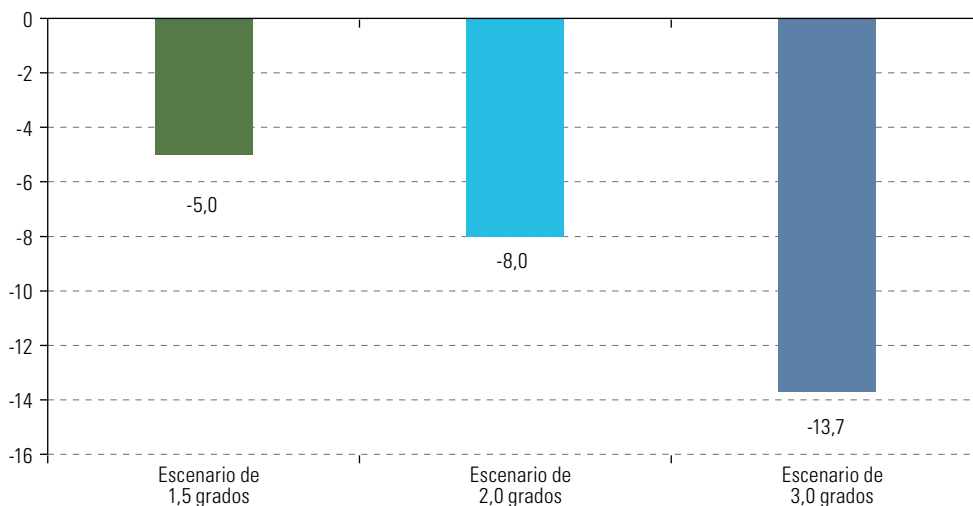
La disponibilidad de agua dentro de cada país es muy desigual. Entre las zonas donde la presión hídrica es mayor se destacan los pequeños Estados insulares del Caribe, el norte y el centro de Chile, la región del Cuyo en la Argentina, la costa peruana y sudecuatoriana, los valles del Cauca y el Magdalena en Colombia, el altiplano boliviano, el nordeste brasileño, la costa del Pacífico en Centroamérica y gran parte del norte de México (FAO, 2016 y FAO/ONU-Agua, 2018). El nivel de estrés de esos lugares supera el 80% en períodos que varían de 3 a 12 meses al año (Mekonnen y otros, 2015). Además, la frecuencia cada vez mayor de tormentas, sequías e inundaciones aumenta la inestabilidad en el acceso estable al agua y al saneamiento, y deteriora la infraestructura hídrica. Lo anterior también tiene consecuencias, como se abordará a continuación, en los procesos productivos.

3. Rendimientos agrícolas

El cambio climático está teniendo y tendrá un impacto negativo sobre la productividad del trabajo en la agricultura. El impacto sobre la productividad laboral agrícola, en diversos escenarios, se presenta en el gráfico I.11, mientras que en el gráfico I.12 se muestran estimaciones de cambio en el rendimiento de cultivos seleccionados.

Gráfico I.11

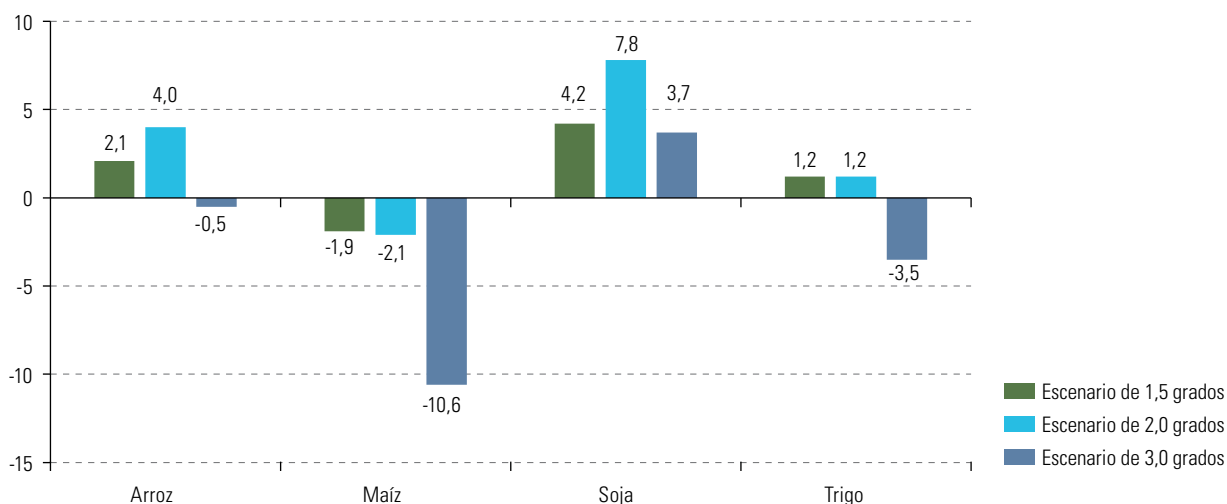
Impacto estimado del cambio climático sobre la productividad del trabajo agrícola, según el incremento en la temperatura media, cambio porcentual con respecto al promedio de 1986-2006
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Climate Analytics, 2022.

Gráfico I.12

Variación estimada en los rendimientos por cultivo, según escenarios de cambio climático, variaciones porcentuales con respecto al promedio de 1986-2006
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Climate Analytics, 2022.

4. Costo de las pérdidas como porcentaje del PIB

Si bien no es posible contabilizar todos los impactos potenciales del cambio climático, existen diversas estimaciones recientes de su impacto económico a nivel mundial. Los impactos estimados, que difieren en alcance, metodología y horizonte temporal, muestran que, en el escenario de 3 °C, las pérdidas del PIB per cápita a nivel mundial van del 4,6% al 30%, seis veces por encima del rango de estimaciones aplicables al escenario de 1,5 °C, que muestran una pérdida de entre el 0,8% y el 5% del PIB per cápita (Alatorre y Fernández Sepúlveda, 2022;

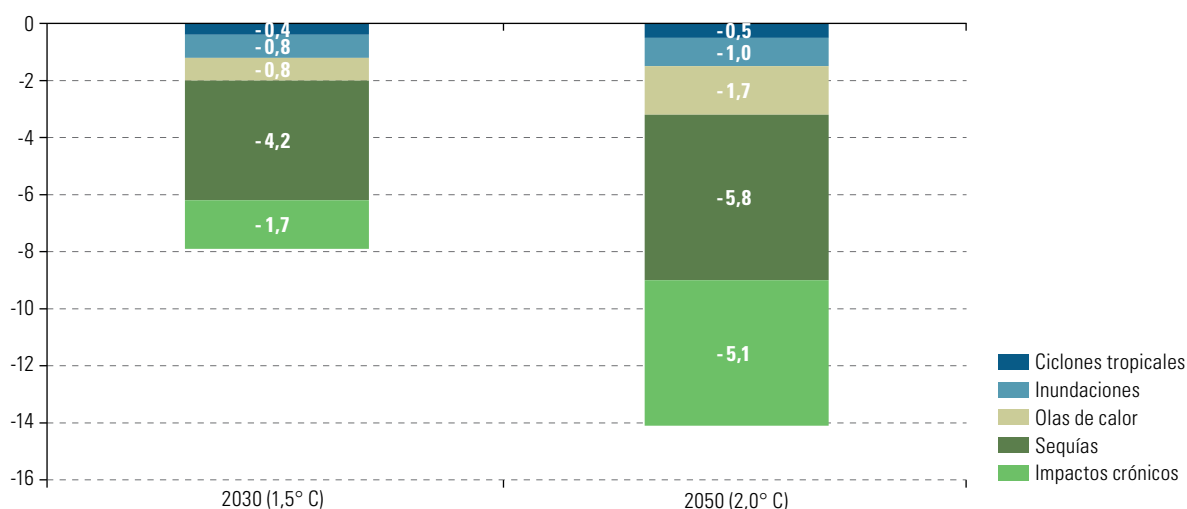
CEPAL, 2024a). Es muy importante subrayar que estas estimaciones toman en cuenta solamente los impactos de la temperatura sobre el PIB, excluidos otros canales de transmisión y las consecuencias de los eventos extremos, por lo que deben considerarse como la cota inferior de los impactos.

A este respecto se puede sumar la estimación de costos de los impactos de eventos extremos a los impactos crónicos (aumento de temperatura) ya mencionados (NGFS, 2024)²¹. En el caso de América Latina y el Caribe, se estima que, con un nivel de calentamiento de 1,5 °C, la pérdida anual sería de alrededor del 8% del PIB, lo que se materializaría durante la próxima década si se mantiene la actual tendencia de emisiones. De continuar así, cuando el aumento de la temperatura alcance los 2 °C a mediados de siglo, la pérdida casi se duplicaría, siendo los eventos de sequías los principales determinantes de los daños en la región, como se muestra en el gráfico I.13.

Gráfico I.13

América Latina y el Caribe: pérdidas asociadas al cambio climático como porcentaje del PIB, según escenarios de cambio climático, 2030 y 2050

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Network for Greening the Financial System (NGFS), “NGFS Phase 4 Scenario Explorer”, 2024 [en línea] <https://data.ene.iiasa.ac.at/ngfs/#/about>.

Nota: Los datos macroeconómicos provienen del Modelo Econométrico Global del Instituto Nacional del Reino Unido (NiGEM); los datos sobre el impacto de los riesgos físicos en el PIB y el clima provienen del modelo MAGICC.

5. Vulnerabilidades económicas y sociales

En función de su nivel de exposición a los distintos riesgos y de su capacidad para enfrentarlos, algunos países presentan una mayor vulnerabilidad frente a los impactos del cambio climático. En ocasiones, esta situación se conjuga con una alta vulnerabilidad macrofinanciera, es decir, un reducido espacio fiscal y altos niveles de deuda en relación con el PIB que limitan su capacidad de respuesta ante diversas emergencias (Bedossa, 2023). Algunos países ya presentan esta condición de doble vulnerabilidad y es probable que otros más la padezcan en el futuro con la intensificación de las condiciones climáticas. La capacidad de reacción de los países que presentan esta doble vulnerabilidad es limitada, debido al poco espacio fiscal de que dispondrían al verse comprometidos por algún evento extremo, lo cual puede sumarlos en una trampa climático-financiera (Bedossa, 2023).

²¹ Se presentan las estimaciones incluidas en la base de datos de la red NGFS. Los datos macroeconómicos provienen del Modelo Econométrico Global del Instituto Nacional (NiGEM) y los datos sobre el impacto de los riesgos físicos en el PIB y el clima provienen del modelo conocido como *Model for the Assessment of Greenhouse-Gas Induced Climate Change* (MAGICC). Las estimaciones de las pérdidas del PIB derivadas de los riesgos físicos crónicos varían considerablemente en función de las hipótesis sobre la sensibilidad climática y del método que se utilice para estimar los daños. La metodología no incluye el aumento del nivel del mar o los impactos sociales más amplios, como la migración. Las estimaciones tampoco reflejan plenamente la adaptación, que reduciría los impactos.

Se ha determinado que 17 de los 33 países de América Latina y el Caribe presentan una alta vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos extremos y que 18 países son vulnerables también al empeoramiento crónico de las condiciones climáticas. Se trata principalmente de países ubicados en el Caribe y Centroamérica, y casi todos presentan vulnerabilidades macrofinancieras. No obstante, también existen casos de países con una postura macroeconómica más sólida amenazada por los riesgos climáticos, como en el caso de Colombia.

Las repercusiones de las políticas climáticas sobre las variables socioeconómicas son otra fuente de riesgos a tener en consideración (riesgos de transición). La insuficiente acción climática en el plano mundial y las crecientes rupturas a nivel geopolítico auguran una transición abrupta hacia la meta de crear economías bajas en carbono. Al igual que con los impactos físicos, los niveles de exposición y vulnerabilidad de las distintas economías frente a los riesgos de transición difieren, y es aquí donde la estructura económica juega un papel fundamental.

Cuando el nivel de exposición de una economía a la transición se mide en función del nivel de dependencia que tengan los países en las actividades o industrias declinantes, utilizando como indicadores el nivel de empleo (social), la recaudación fiscal (económica) y las exportaciones (externa), los países estudiados de América Latina y el Caribe presentan una vulnerabilidad entre media y alta en los tres indicadores (véase el cuadro I.5) (Alatorre, Lalanne y Lavallega, 2023).

Cuadro I.5

América Latina y el Caribe: grado de vulnerabilidad por dimensión

Grado de vulnerabilidad	Externa Exportaciones	Fiscal Recaudación	Socioeconómica Empleo
Alta	Colombia, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Guyana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)	Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)
Media	México y Perú	Chile, México y Perú	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil y Perú

Fuente: J. E. Alatorre, A. Lalanne y M. Lavallega, "Exposición macroeconómica de los países de América Latina en la transición verde", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 60 (LC/TS.2023/187-LC/MVD/TS.2023/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

G. Reflexiones finales: América Latina y el Caribe frente a la globalización redefinida

En la sección inicial de este capítulo se documentaron dos desaceleraciones que están modificando el contexto internacional para el desarrollo de América Latina y el Caribe. La primera se refiere a la desaceleración del crecimiento económico y la segunda a la desaceleración del proceso de integración económica mundial, es decir, un cambio de la llamada hiperglobalización a una globalización a menor velocidad. También se describieron tres cambios sustanciales en las reglas y la dinámica de las relaciones internacionales, tanto en su dimensión política como económica: i) el retorno de la geopolítica como elemento central de la política exterior de las principales economías del mundo; ii) el retorno de las políticas industriales o de desarrollo productivo basadas en fuertes subsidios y el proteccionismo en las economías, sobre todo las desarrolladas, y iii) un cambio en las reglas de la tributación internacional, que limitará la capacidad de los países en desarrollo de ofrecer incentivos fiscales como mecanismos de atracción de la inversión extranjera directa y promoción del desarrollo productivo.

En conjunto, estos tres cambios empiezan a tener un impacto incipiente, pero ya significativo, sobre la geografía de las cadenas globales de valor y de los flujos de inversión extranjera directa. A la posible constitución, aunque sea parcial y acotada, de bloques comerciales con barreras sustanciales entre ellos, se suma la posibilidad de que también surjan bloques tecnológicos. Esto se debe a que, al mismo tiempo que Occidente restringe las exportaciones de ciertos servicios y tecnologías a países percibidos como rivales

geopolíticos y busca un mayor grado de soberanía estratégica (no solo en tecnología y manufactura, sino también en el acceso a recursos críticos), China busca reducir su dependencia de tecnologías y productos occidentales, tanto en *software* como en microprocesadores, es decir, en las tecnologías clave para información, telecomunicaciones, automatización y desarrollo de inteligencia artificial.

A todos estos cambios se suma la factura climática, es decir, el conjunto de consecuencias y costos que la región deberá enfrentar como consecuencia del cambio climático que ya tuvo lugar, y el que ya es inevitable dadas las emisiones pasadas de gases de efecto invernadero. Este es un costo que se suma a los considerables requerimientos de inversión necesarios para la transición energética, que constituye un objetivo compartido de la comunidad internacional y de los países de la región.

En el contexto de esta globalización redefinida o, para ser más precisos, en proceso de redefinición, a los viejos retos del desarrollo de América Latina y el Caribe se suman los nuevos desafíos que se enumeran a continuación:

- Cómo competir en la atracción de inversión extranjera directa y cómo estimular la inversión nacional en sectores capaces de dinamizar el crecimiento económico, cuando los países desarrollados ofrecen subsidios directos, enmarcados en políticas de desarrollo productivo activas, que la región no puede ni siquiera tratar de emular (ni sería deseable que lo hiciera), y el espacio fiscal y normativo para ofrecer incentivos fiscales se reduce.
- Cómo navegar los conflictos geopolíticos y comerciales entre las principales economías del mundo desde una perspectiva que privilegie los intereses económicos, las aspiraciones sociales y los imperativos de la transición climática de la región. Algunos países podrán escoger un acercamiento a alguno de los bloques que se formen, mientras que otros posiblemente intenten mantener una posición equidistante y aprovechar las oportunidades comerciales y de cooperación que ofrece cada bloque. La dimensión diplomática de las relaciones económicas internacionales, en cualquiera de los dos casos, será más compleja y desafiante de lo que fue durante el período de hiperglobalización.
- Cómo compatibilizar las aspiraciones de desarrollo tecnológico y productivo con el potencial desacoplamiento tecnológico entre bloques económico-geopolíticos en conflicto, sobre todo si los proyectos de cooperación y desarrollo tecnológico asociados con un bloque llegaran a exigir el uso de tecnologías incompatibles con las de otro bloque, lo que crearía potenciales problemas en la administración de redes eléctricas y de telecomunicaciones, así como en los sistemas de información, procesamiento de datos e inteligencia artificial.
- Cómo maximizar las oportunidades comerciales y de atracción de inversión extranjera directa con ambos bloques, sin incurrir en el peligro de sanciones económicas por parte de alguno de ellos.
- Finalmente, se plantea un triple reto de financiamiento relacionado con el cambio climático: i) cómo financiar la reparación de los daños causados por el incremento de las temperaturas, el cambio en los patrones de precipitación y en la frecuencia e intensidad de fenómenos atmosféricos extremos, ii) cómo financiar la adaptación de las ciudades, la infraestructura de transporte y las actividades productivas frente al cambio climático y iii) cómo financiar la transición energética, en su doble dimensión de generación de energías limpias y de transformación tecnológica que permita reducir o eliminar el uso de combustibles fósiles en actividades intensivas en esos recursos, como la producción de acero y de concreto, la extracción de minerales (incluidos aquellos que son indispensables para la generación de energía limpia y la electromovilidad) y el transporte.

Este conjunto de cambios dibuja el contexto general en que deberá navegar América Latina y el Caribe en las próximas décadas. Este es el contexto en que la región deberá enfrentar las grandes brechas y emprender las transformaciones que se analizan en los siguientes capítulos de este documento.

Bibliografía

- Aiyar, S. y otros (2023), "Goeconomic fragmentation and the future of multilateralism", *Staff Discussion Note*, N° SDN/2023/001, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Alatorre, J.E. e I. Fernández Sepúlveda (2022), "Impactos macroeconómicos del cambio climático en América Latina y el Caribe: revisión de la literatura, 2010-2021", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alatorre, J. E., A. Lalanne y M. Lavalleya (2023), "Exposición macroeconómica de los países de América Latina en la transición verde", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 60 (LC/TS.2023/187-LC/MVD/TS.2023/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alfaro, L. y D. Chor (2023), "Global supply chains: the looming 'Great Reallocation'", *Working Paper*, N° 31661, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Allison, G. y otros (2021), *The Great Tech Rivalry: China vs the U.S.*, Belfer Center for Science and International Affairs.
- Artecona, R. y M. F. Jorge (2021), *United States supply chains resiliency: The key role Latin America and the Caribbean could play* (LC/WAS/TS.2021/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Associated Press (2022), "U.S. bans the sale and import of some tech from Chinese companies Huawei and ZTE", 26 de noviembre [en línea] <https://www.npr.org/2022/11/26/1139258274/us-ban-tech-china-huawei-zte>.
- Badlam, J. y otros (2023), "The CHIPS and Science Act: What is it and what is in it?", McKinsey & Company [en línea] <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-chips-and-science-act-heres-whats-in-it#/>.
- (2022), "The Inflation Reduction Act: Here's what's in it", McKinsey & Company.
- BEA (Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio de los Estados Unidos) (2019), "Direct Investment by Country and Industry, 2018" [en línea] <https://www.bea.gov/news/2019/direct-investment-country-and-industry-2018>.
- Bedossa, B. (2023), *Climate-financial trap: An empirical approach to detecting situations of double vulnerability (MACRODEV)*, Éditions AFD [en línea] <https://www.afd.fr/en/ressources/climate-financial-trap-empirical-approach-detecting-situations-double-vulnerability>.
- BIS (Oficina de Industria y Seguridad del Departamento de Comercio de los Estados Unidos) (2024), "Commerce Releases Clarifications of Export Control Rules to Restrict the PRC's Access to Advanced Computing and Supercomputing Items and Semiconductor Manufacturing Equipment" [en línea] <https://www.bis.gov/press-release/commerce-releases-clarifications-export-control-rules-restrict-prcs-access-advanced>.
- (2023), "Public Information on Export Controls Imposed on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People's Republic of China (PRC)" [en línea] <https://www.bis.doc.gov/index.php/about-bis/newsroom/2082>.
- Bitar, S., J. Mattar y J. Medina (2021), "El gran giro de América Latina: hacia una región democrática, prospera, sostenible e incluyente", Colección Ciencias de la Administración, Cali, Universidad del Valle, Programa Editorial [en línea] https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20249/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Bown, C. P. (2022), "Russia's war on Ukraine: A sanctions timeline", Peterson Institute for International Economics (PIIE), 14 de marzo [en línea] <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2022/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>.
- Bradford, A. (2023), *Digital empires, the global battle to regulate technology*, Oxford University Press.
- Breckenfelder, J. y otros (2023), "The climate and the economy", *Working Paper Series*, N° 2793, Banco Central Europeo, marzo.
- Brenton, P., M. Ferrantino y M. Maliszewska (2022), *Reshaping Global Value Chains in Light of COVID-19. Implications for Trade and Poverty Reduction in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Burke, M., W. M. Davis y N. S. Diffenbaugh (2018), "Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets", *Nature*, vol. 557, N° 7706, mayo.
- Cabrera, C. y otros (2024), *Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México* (LC/MEX/TS.2024/8), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Campanella, E. (2022), "Understanding the US-China Rivalry", Project Syndicate [en línea] <https://www.project-syndicate.org/onpoint/us-china-relationship-history-and-strategies-for-managing-by-edoardo-campanella-2022-08>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023: necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y resilientes al cambio climático* (LC/TS.2023/154), Santiago.
- (2024b), *Panorama de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2024/4), Santiago.
- (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- Cherif, R. y R. Chami (2019), "The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy", *Working Paper*, N° WP/19/74, Fondo Monetario Internacional (FMI).

- Climate Analytics (2024), «Climate Impact Explorer» [en línea] <http://climate-impact-explorer.climateanalytics.org/>.
- Comisión Europea (2024), “First ever defence industrial strategy and a new defence industry programme to enhance Europe’s readiness and security” [en línea] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1321.
- (2023), *The Green Deal Industrial Plan* [en línea] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_en.
- (2021,) *The European Green Deal*, 14 de julio [en línea] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
- Consejo Europeo (2024a), “An EU critical raw materials act for the future of EU supply chains” [en línea] <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/critical-raw-materials/>.
- (2024b), “EU sanctions against Russia” [en línea] <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/>.
- (2024c), “Strategic autonomy: Council gives its final approval on the critical raw materials act” [en línea] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/18/strategic-autonomy-council-gives-its-final-approval-on-the-critical-raw-materials-act/>.
- Crespi, E., E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.) (2014), *Rethinking Productive Development. Sound policies and institutions for economic transformation*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cui, J. (2024), “The deglobalisation myth: how Asia’s supply chains are changing,” *Oxford Economics*, 19 de enero [en línea] <https://www.oxfordeconomics.com/resource/the-deglobalisation-myth-how-asias-supply-chains-are-changing/>.
- De Miguel, C. y J. Sánchez (2023), “Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe,” *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DiPippo, G. y otros (2022), “Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective,” Center for Strategic & International Studies [en línea] <https://www.csis.org/analysis/red-ink-estimating-chinese-industrial-policy-spending-comparative-perspective>.
- Evenett, S. y otros (2024), “The return of industrial policy in data,” *Working Paper*, N° 2024/001, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), *El riego en América del Sur, Centroamérica y Caribe en cifras: encuesta AQUASTAT 2015*, Roma.
- FAO/ONU-Agua (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Mecanismo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Todas las Cuestiones Relacionadas con el Agua Dulce, Incluido el Saneamiento) (2018), *Progresos en el nivel de estrés hídrico: valores de referencia mundiales para el indicador 6.4.2 de los ODS*, Roma.
- FDI Insights (2024), *The fDi Report 2024. Global greenfield investment trends*, fDi Intelligence.
- Fernández-Arias, E. (2010), *Política industrial en América Latina: ¿fantasma o ave fénix? En La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2024a), *World Economic Outlook. Steady but Slow: Resilience amid Divergence*, April [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>.
- (2024b), *Industrial Policy is Back but the Bar to Get it Right is High* [en línea] <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/04/12/industrial-policy-is-back-but-the-bar-to-get-it-right-is-high>.
- Ghoshal, A. (2023), “US expands chip export curbs to China to throttle AI, supercomputer development,” *Computerworld* [en línea] <https://www.computerworld.com/article/1637873/us-expands-chip-export-curbs-to-china-to-throttle-ai-supercomputer-development.html>.
- GlobalTrade Alert (s/f), “Global Dynamics” [en línea] https://www.globaltradealert.org/global_dynamics/day-to_0617/flow_all.
- Goldberg, P. (2023), “Proteccionism started the geopolitical fire,” *Project Syndicate*, septiembre.
- Goldberg, P. y T. Reed (2023), “Growing Threats to Global Trade,” *Finance & Development*, junio [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/growing-threats-to-global-trade-goldberg-reed>.
- Gopinath, G. y otros (2024), “Changing global linkages: a new Cold War?,” *Working Paper*, N° 24/76, abril [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/04/05/Changing-Global-Linkages-A-New-Cold-War-547357>.
- Graham, N. (2024), “The IRA and CHIPS Act are supercharging US manufacturing construction,” *Atlantic Council*, 13 de febrero [en línea] <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/the-ira-and-chips-act-are-supercharging-us-manufacturing-construction/>.
- Grynspan, R. (2023), “Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global,” *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Harrison, A. y A. Rodríguez-Clare (2010), “Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries,” *Handbook of Development Economics*, vol. 5.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginebra.

- ____ (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H.-O. Pörtner, y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- ____ (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. Masson-Delmotte y otros (eds.), Cambridge University Press.
- Kawase, K. (2022), “Made in China 2025 plan thrives with subsidies for tech and EV makers”, *Financial Times*, 1 de agosto.
- Kilcrease, E. y M. Frazer (2023), *Sanctions by the Numbers: SDN, CMIC, and Entity List Designations on China*, Center for a New American Security [en línea] <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-sdn-cmic-and-entity-list-designations-on-china>.
- Liu, S. y D. Patton (2024), “China bans export of rare earths processing tech over national security” [en línea] <https://www.reuters.com/markets/commodities/china-bans-export-rare-earths-processing-technologies-2023-12-21/>.
- Lovely, M. E. (2023) “Manufacturing resilience: the US drive to reorder global supply chains”, *Building a More Resilient US Economy*, M. S. Kearney, J. Schardin y L. Pardue (eds.), Washington, D.C., Aspen Institute, noviembre.
- Macron, E. (2024), *Construir un nuevo paradigma europeo*, Grand Continent.
- Magacho, G. y otros (2023), “Macroeconomic exposure of developing economies to low-carbon transition”, *World Development*, vol. 167, 1 de julio.
- Malkawi, B. (2023), “Here’s how China is responding to US sanctions – with blocking laws and other countermeasures”, *The Conversation*, 21 de julio [en línea] <http://theconversation.com/heres-how-china-is-responding-to-us-sanctions-with-blocking-laws-and-other-countermeasures-209461>.
- Mekonnen, M. y otros (2015), “Sustainability, efficiency and equitability of water consumption and pollution in Latin America and the Caribbean”, *Sustainability*, vol.2, N° 7, Basilea, Instituto Multidisciplinario de Publicaciones Digitales (MDPI).
- Moreno-Brid, J. C. (2024), “Nearshoring: Promises, Premises and Prospects”, inédito.
- Naciones Unidas (2023), “A global digital compact: an open, free and secure digital future for all”, *Our Common Agenda Policy Brief*, N° 5, Nueva York.
- NASA (2024), «Global Temperature» [en línea] <https://climate.nasa.gov/vital-signs/global-temperature?intent=121>.
- Nelson, R., C. Casey y A. Schwarzenberg (2023), *Russia’s War on Ukraine: Financial and Trade Sanctions*, Congressional Research Service.
- NGFS (Network for Greening the Financial System) (2024), “NGFS Phase 4 Scenario Explorer” [en línea] <https://data.ene.iiasa.ac.at/ngfs/#/about>.
- NIST (National Institute of Standards and Technology) (2024), “Funding Updates” [en línea] <https://www.nist.gov/chips/funding-updates>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (G20 Brazil, July 2024)*, París, OECD Publishing.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2023), *Global Value Chain Development Report 2023: Resilient and Sustainable GVCs in Turbulent Times* [en línea] https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gvc_dev_rep23_e.htm.
- ____ (2021), *Global Value Chain Development Report 2021. Beyond Production*, Ginebra.
- OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2024), *State of the Global Climate 2023* [en línea] <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2023>.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2023), *Emissions Gap Report 2023: Broken Record - Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*, Nairobi.
- Qiu, H., H. S. Shin y L. S. Y. Zhang (2023), “Mapping the realignment of global value chains”, *BIS Bulletin*, N° 78, Banco de Pagos Internacionales (BPI) [en línea] <https://www.bis.org/publ/bisbull78.htm>.
- Reuters (2024), “China blocks use of Intel and AMD chips in government computers, FT reports”, 24 de marzo [en línea] <https://www.reuters.com/world/china/china-blocks-use-intel-amd-chips-government-computers-ft-reports-2024-03-24/>.
- Reyer, C. P. O. y otros (2017), “Climate change impacts in Latin America and the Caribbean and their implications for development”, *Regional Environmental Change*, vol. 17, N° 6.
- Richardson, A. D. y otros (2023b), “Experimental whole-ecosystem warming enables novel estimation of snow cover and depth sensitivities to temperature, and quantification of the snow-albedo feedback effect”, *JGR Biogeosciences*, N° 2023/2793, Banco Central Europeo.
- Richardson, K. y otros (2023a), “Earth beyond six of nine planetary boundaries”, *Science Advance*, vol. 9, N° 37, septiembre.
- Rodrik, D. (2008), “Normalizing Industrial Policy”, *Working Paper*, N° 3, Commission on Growth and Development [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/524281468326684286/pdf/577030NWP0Box31UBLIC10gc1wp10031web.pdf>.
- ____ (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Peterson Institute for International Economics.
- Ruta, M. y otros (2024), “The return of industrial policy in data”, *IMF Working Paper*, N° WP/24/1 [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/12/23/The-Return-of-Industrial-Policy-in-Data-542828>.

- Sabel, C. (2017), "Sesión 2: La nueva organización de la producción, PDP y creación de empleo", *Sesiones de brainstorming en Lima: políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023a), "Las llaves perdidas de América Latina", TEDxPuraVida, 31 de agosto [en línea] <https://www.tedxpuravida.org/expositores/jose-manuel-salazar-xirinachs/>.
- (2023b), "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2021), "Transformación digital, reactivación económica y empleo en América Latina y el Caribe post-COVID-19", documento presentado en el XI Foro de Competitividad de las Américas, Organización de los Estados Americanos (OEA)/Red Interamericana de Competitividad (RIAC) [en línea] <https://riacevents.org/RIACforo/presentaciones>.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Cornick (eds.) (2018), "Sesiones de brainstorming en Lima: políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo", *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/9, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Servicio de Investigaciones del Congreso (2022), *U.S. Restrictions on Huawei Technologies: National Security, Foreign Policy, and Economic Interests* (R47012) [en línea] <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R47012>.
- (2021), *Huawei and U.S. Law* [en línea] <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46693>.
- Spence, M. A. E.-E. y M. A. El-Erian (2024), "The Indian Giant Has Arrived", 22 de marzo [en línea] <https://www.project-syndicate.org/onpoint/india-must-manage-its-own-growing-global-systemic-importance-by-mohamed-a-el-erian-and-michael-spence-2024-03>.
- Stiglitz, J. E. (2017), "Industrial policy, learning, and development", *The Practice of Industrial Policy: Government—Business Coordination in Africa and East Asia*, J. Page y D. Tarp (eds.), Oxford University Press.
- (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- Sullivan, J. (2023), "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution", The White House, 27 de abril [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.
- S&P Global (2024), "Sanctions against Russia – a timeline" [en línea] <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/sanctions-against-russia-8211-a-timeline-69602559>.
- The White House (2023a), "Fact Sheet: One Year In, President Biden's Inflation Reduction Act is Driving Historic Climate Action and Investing in America to Create Good Paying Jobs and Reduce Costs", 16 de agosto [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/16/fact-sheet-one-year-in-president-bidens-inflation-reduction-act-is-driving-historic-climate-action-and-investing-in-america-to-create-good-paying-jobs-and-reduce-costs/>.
- (2023b), "Remarks by President Biden on the Inflation Reduction Act and Bidenomics", WI Milwaukee, 16 de agosto [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/08/15/remarks-by-president-biden-on-the-inflation-reduction-act-and-bidenomics-milwaukee-wi/>.
- (2023c), "Fact Sheet: Biden-Harris Administration Celebrates Historic Progress in Rebuilding America Ahead of Two-Year Anniversary of Bipartisan Infrastructure Law" 9 de noviembre [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/09/fact-sheet-biden-harris-administration-celebrates-historic-progress-in-rebuilding-america-ahead-of-two-year-anniversary-of-bipartisan-infrastructure-law/>.
- (2023d), "Fact Sheet: One Year after the CHIPS and Science Act, Biden-Harris Administration Marks Historic Progress in Bringing Semiconductor Supply Chains Home, Supporting Innovation, and Protecting National Security", 9 de agosto [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/09/fact-sheet-one-year-after-the-chips-and-science-act-biden-harris-administration-marks-historic-progress-in-bringing-semiconductor-supply-chains-home-supporting-innovation-and-protecting-national-s/>.
- USTR (Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales) (2024), *2023 Report to Congress on China's WTO Compliance*, February.
- Venkat, A. (2023), "China bans chip maker Micron from key infrastructure projects", Computerworld [en línea] <https://www.computerworld.com/article/1626741/china-bans-chip-maker-micron-from-key-infrastructure-projects.html>.
- Xi, J. (2021), "Xi Jinping: Speech at the 20th Academician Conference of the Chinese Academy of Sciences, the 15th Academician Conference of the Chinese Academy of Engineering, and the 10th National Congress of the China Association for Science and Technology-Xinhuanet" [en línea] http://www.xinhuanet.com/politics/2021-05/28/c_1127505377.htm.



CAPÍTULO

II

Trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe y transformaciones indispensables

Introducción

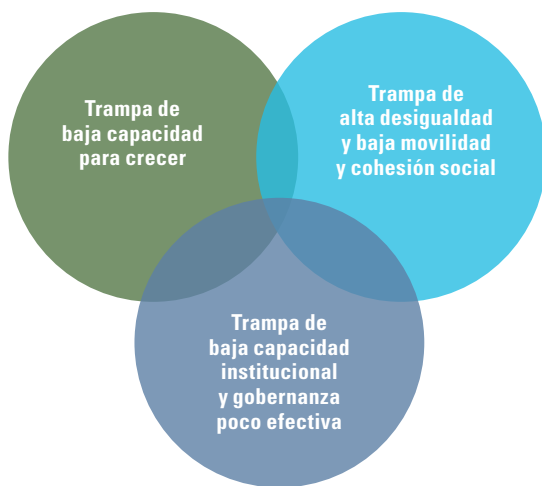
- A. La trampa de baja capacidad para crecer
- B. La trampa de la desigualdad y baja movilidad y cohesión social
- C. La trampa de las capacidades institucionales débiles
y de una gobernanza poco efectiva
- D. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

América Latina y el Caribe se encuentra actualmente en una crisis del desarrollo, que se expresa en tres trampas principales (véase el diagrama II.1): i) una trampa de baja capacidad para crecer; ii) una trampa de alta desigualdad y baja movilidad y cohesión social, y iii) una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva (Salazar-Xirinachs, 2023).

Diagrama II.1
Las trampas del desarrollo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El concepto de trampa del desarrollo no se refiere solamente a tendencias negativas, ya sea de mediano o largo plazo, sino a la existencia de círculos viciosos que se refuerzan mutuamente y limitan la capacidad de avanzar hacia mayores niveles de desarrollo (OCDE y otros, 2019). Consiste en una dinámica circular y autorreforzada que conduce a un estancamiento e incluso un deterioro de las condiciones económicas, sociales, institucionales y ambientales, entre otras. Por ejemplo, la trampa de la desigualdad es un mecanismo que se refuerza a sí mismo y hace que la desigualdad persista, es decir, la desigualdad actual engendra desigualdad en el futuro.

Las trampas dificultan los avances en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2021). Están interrelacionadas y han cobrado importancia en un contexto mundial que cambia con rapidez y que plantea retos nuevos cada vez más complejos (OCDE y otros, 2019). Superar las trampas que se muestran en el diagrama II.1, convirtiendo los círculos viciosos en círculos virtuosos, permitirá a la región transitar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

En este capítulo se presentan, en primer lugar, datos sobre las tres trampas del desarrollo en la región. A continuación, se describe un decálogo de brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo de América Latina y el Caribe, que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha expuesto recientemente¹ y luego se presenta la propuesta de la CEPAL para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible, que se resume en 11 grandes transformaciones. Por último, se ofrecen algunas conclusiones.

A. La trampa de baja capacidad para crecer

Entre 2015 y 2023, las economías de América Latina y el Caribe crecieron a una tasa media anual del 0,9% (promedio ponderado), es decir, menos de la mitad del 2,3% que se observó en la llamada década perdida de los años ochenta. Este bajo crecimiento no se ha circunscrito a la última década, sino que es una tendencia de largo plazo.

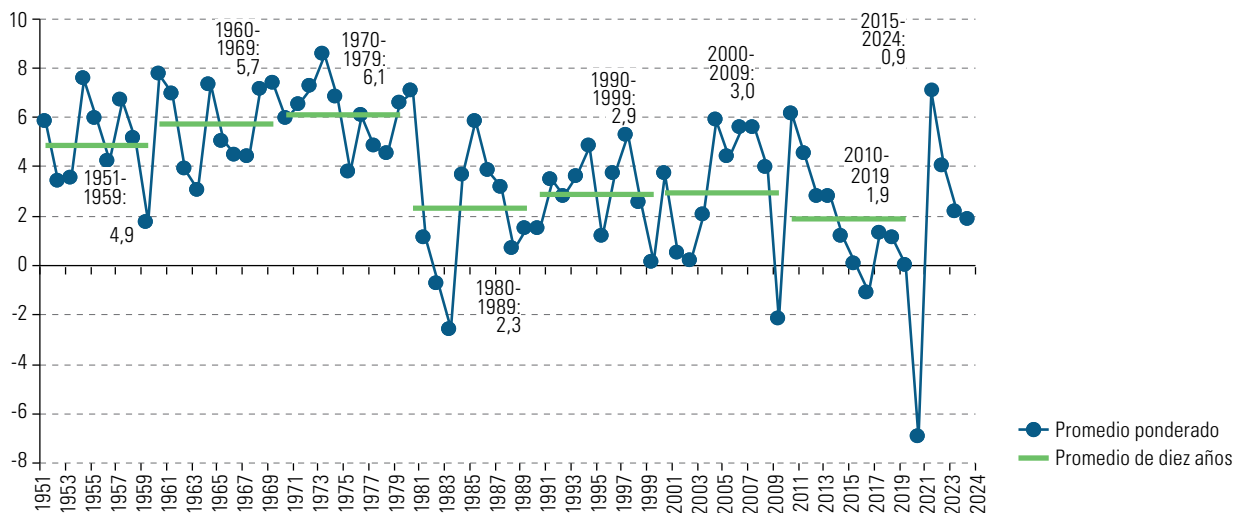
¹ Por ejemplo, véase el número especial de *Revista CEPAL*, N° 141 (CEPAL, 2023c).

El crecimiento promedio de la región disminuyó del 5,5% en los casi 30 años que van de 1951 a 1979, al 2,7% en los siguientes 30 años (1980 a 2009), y a solo el 1,8% de 2010 a 2024 (véase el gráfico II.1). Como resultado, el nivel del producto interno bruto (PIB) per cápita promedio de la región en 2023 era igual al de 2013 (CEPAL, 2024). Además, las tasas anuales de crecimiento presentan un alto grado de volatilidad, incluso a nivel agregado, que es todavía más alto cuando se analiza cada país por separado (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto interno bruto, 1950-2024

(En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2018)



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

Los países de la región cada vez cuentan con menos capacidad de crecer a tasas altas y sostenidas. Por supuesto, el crecimiento económico *per se* no es el objetivo primordial. Se trata de lograr un crecimiento que sea inclusivo, es decir, que reduzca los niveles de pobreza e informalidad y genere buenos empleos y un entorno más propicio para reducir la desigualdad. Sin embargo, para que la región pueda adoptar un patrón de desarrollo más inclusivo y sostenible, una condición indispensable es que logre un nivel de crecimiento más alto y sostenido (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023).

Los factores detrás de la baja tasa de crecimiento económico de América Latina y el Caribe son múltiples. Se han estudiado con respecto a países específicos o a la región en su conjunto, empleando diversas técnicas cuantitativas y cualitativas. Entre los elementos que se han asociado con una baja tasa de crecimiento cabe mencionar los siguientes: i) baja cobertura y calidad de la educación (Hanushek y Woessmann, 2012; Esquivel, 2009); ii) insuficiente infraestructura (Calderón y Servén, 2004); iii) debilidades institucionales (North, 1990; Acemoglu y Robinson, 2012); iv) falta de diversificación económica (Hausman y Rodrick, 2003); v) alto grado de desigualdad (De Ferranti y otros, 2004); vi) dependencia de recursos naturales (Sachs y Warner, 1995); vii) alta frecuencia e incidencia de desastres (Rivas Valdivia, 2014); viii) sesgo contractivo de las políticas de estabilización (Titelman y Pérez Caldentey, 2015), y ix) baja tasa de inversión (Banco Mundial, 2024).

La trampa de la baja capacidad para crecer que atraviesa la región está asociada, principalmente, con tres factores que se retroalimentan de manera negativa: i) bajo crecimiento de la productividad, ii) baja inversión y iii) calidad insuficiente de los recursos humanos (véase el diagrama II.2). A continuación, se analiza cada uno de ellos.

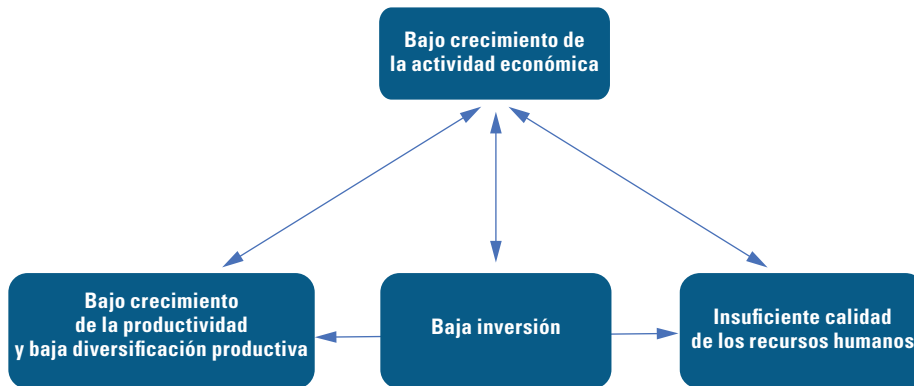
La relación entre el crecimiento de la actividad económica y la expansión de la productividad ha sido objeto de intensa investigación teórica y empírica². El incremento de la productividad, ligado al progreso tecnológico y la acumulación de conocimientos, impulsa el crecimiento económico a largo plazo (véanse, por ejemplo,

² La productividad suele definirse como el cociente de una medida de volumen de producción entre una medida del volumen de los insumos utilizados para dicha producción (OCDE, 2001). La productividad está relacionada con diversos fenómenos económicos, como el cambio tecnológico, la eficiencia, los niveles de vida y los ahorros en los costos de producción. La productividad laboral se calcula a partir del valor agregado por trabajador.

Solow, 1956; Romer, 1986; Barro, 1991; Hall y Jones, 1999; Bosworth y Collins, 2003; Díaz y otros, 2020; Klenton, 2024). La asociación entre estas dos variables es bidireccional, es decir, una alta tasa de crecimiento permite destinar recursos públicos y privados para el incremento de la productividad (Aghion y Howitt, 1992; OCDE, 2003; Banco Mundial, 2008; Acemoglu, 2009).

Diagrama II.2

Factores principales de la baja capacidad para crecer



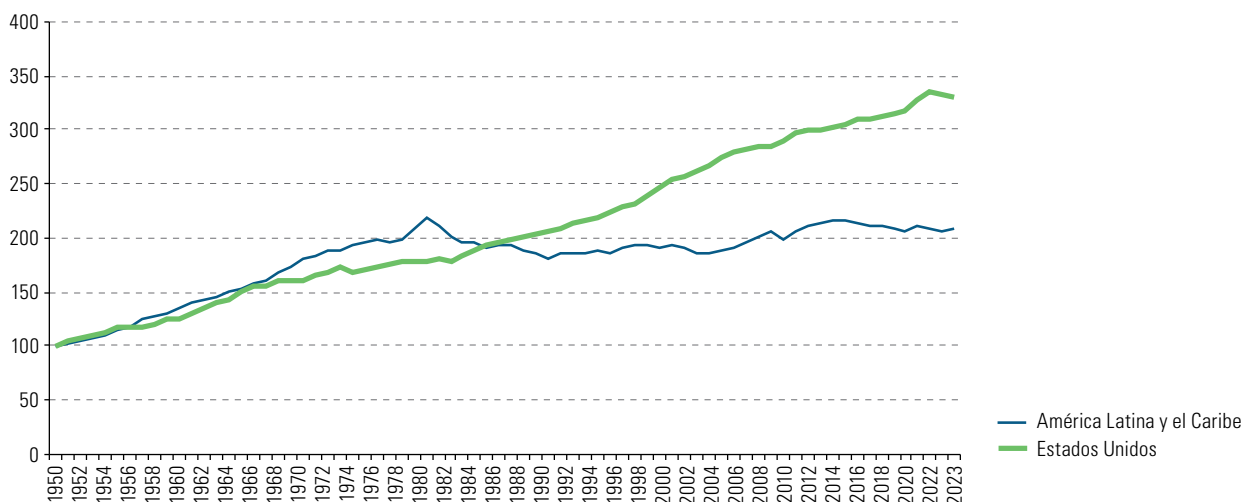
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Entre 1950 y 1980, las economías de América Latina y el Caribe duplicaron con creces sus niveles de productividad laboral. Sin embargo, aunque han transcurrido 43 años desde la llamada crisis de la deuda, la región no ha sido capaz de volver a los niveles de productividad que tenía antes de dicha crisis. Entre 1980 y 1990, la productividad laboral promedio de la región se contrajo un 16,5%. En 1990 comenzó un período de aumento de la productividad, con altibajos, que culminó en 2013 con el fin del superciclo de los precios de los bienes primarios. Pese a 23 años de recuperación, en 2013 la productividad laboral de la región era ligeramente inferior a la de 1980. Desde entonces, ha seguido nuevamente una tendencia a la baja, con un leve aumento producido por el colapso del empleo durante la pandemia, que fue superior a la caída registrada por el PIB (véase el gráfico II.2). También se muestra en el gráfico II.3 la evolución de la productividad laboral de los Estados Unidos que, a diferencia de la región, mostró un crecimiento continuo en esa métrica entre 1950 y 2023³.

Gráfico II.2

América Latina y el Caribe (16 países)^a y Estados Unidos: productividad laboral, 1950-2023

(Año base 1950 = 100)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

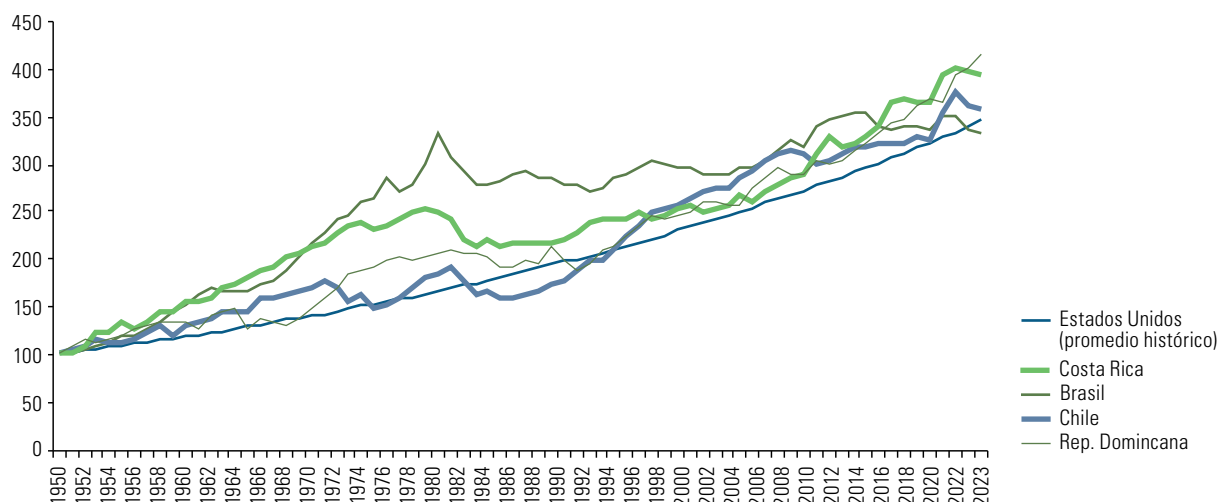
³ La productividad laboral de los Estados Unidos se presenta para ofrecer un parámetro de comparación con una economía de altos ingresos y con la que muchos países de la región tienen un intenso intercambio comercial.

El comportamiento antes descrito ha sido bastante generalizado en América Latina y el Caribe. Desde 1950, solo en cuatro países de la región sobre los que se dispone de datos (Brasil, Chile, Costa Rica y República Dominicana) la tasa de crecimiento de la productividad laboral ha sido superior, de manera sostenida, a la de los Estados Unidos (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3

América Latina (países seleccionados) y Estados Unidos: productividad laboral, 1950-2023

(Año base 1950 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países y de The Conference Board.

Asimismo, el cambio tecnológico, la diversificación de la estructura productiva y el potencial de crecimiento económico guardan una estrecha interrelación (CEPAL, 2012; UNCTAD, 2022). Para alcanzar altas tasas sostenidas de crecimiento económico es necesario avanzar hacia estructuras productivas más diversificadas, complejas y con mayor contenido tecnológico, que permitan dinamizar la productividad. La experiencia histórica muestra que todos los casos exitosos de países que han experimentado rápido crecimiento económico han estado asociados con el impulso y surgimiento de nuevos sectores o actividades (CAF/CEPAL/OCDE, 2013). El índice de complejidad económica construido por la Universidad de Harvard (2024) muestra que, en 2021, solamente cinco países de América Latina y el Caribe tenían una diversificación productiva superior al promedio mundial, lo que refleja la tarea pendiente de la región en la materia.

La inversión tiene un efecto multiplicador sobre la producción, al mismo tiempo que la actividad económica es un determinante de la formación bruta de capital fijo. Entre ambas variables se conforma una asociación circular. La notable desaceleración de la inversión en América Latina y el Caribe a partir de la década de 1990 (con decrecimientos en ciertos años), ha tenido un impacto adverso sobre los acervos de capital, la productividad y el crecimiento económico de la región (Mischke y otros, 2024; De Long y Summers, 1991). A su vez, el menor ritmo de actividad económica ha tenido un efecto negativo, de manera más que proporcional, sobre la dinámica de la inversión (CEPAL, 2018a), lo que ha desacelerado la producción.

En un análisis sobre los determinantes de la inversión en América Latina y el Caribe entre 1995 y 2017, la CEPAL puso de relieve la existencia de una relación de dos vías entre la inversión y la actividad económica. “La inversión no solo determina el crecimiento económico en virtud del aumento de la demanda agregada (efecto multiplicador), sino que también depende del crecimiento económico. Ante un aumento del crecimiento se observa que las empresas invierten más y crean capacidad productiva (efecto acelerador)” (CEPAL, 2018a, pág. 22).

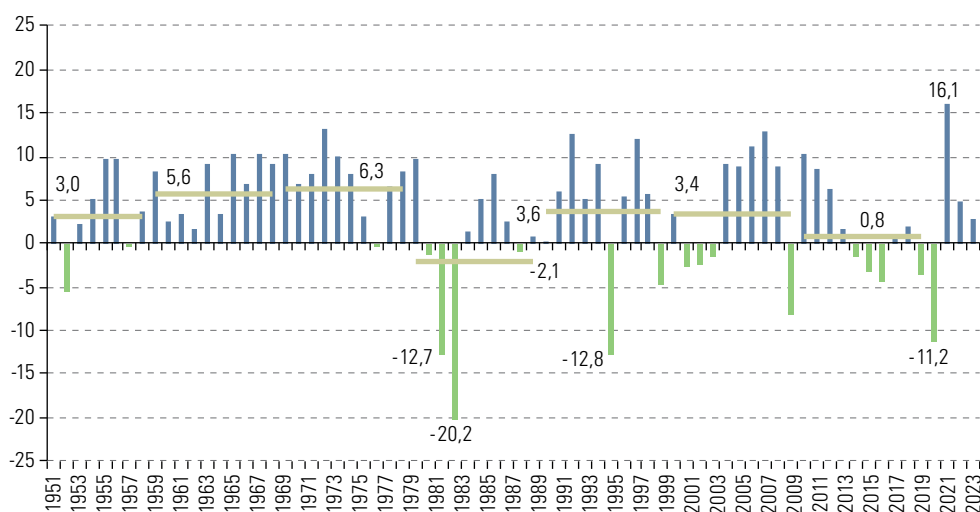
La ausencia de suficientes inversiones en infraestructura avanzada, así como en ciencia, tecnología e innovación, ha estado asociada con el hecho de que una importante cantidad de países en el mundo hayan quedado atrapados como países de ingresos medios (Agenor, 2016). La presencia de inversiones en proyectos de infraestructura básica, como carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos, entre otros, es fundamental para dinamizar la productividad y el crecimiento económico.

La tasa de variación anual de la inversión, medida a través de la formación bruta de capital fijo, ha sufrido una importante desaceleración en América Latina y el Caribe en los últimos 70 años (véase el gráfico II.4). En las décadas de 1960 y 1970 se observó una tasa de expansión promedio anual del 5,6% y el 6,3%, respectivamente. En la década de 1980, la inversión se contrajo a una tasa promedio anual del 2,1%. En las décadas de 1990 y 2000, se expandió un 3,6% y un 3,4%, respectivamente, mientras que en la década de 2010 presentó un magro crecimiento promedio del 0,8% (véase el gráfico II.4). Además, el ciclo de la inversión ha sido más corto que el ciclo económico, lo que implica una mayor volatilidad (CEPAL, 2022; Titelman y Pérez Caldentey, 2015). Las fases recesivas del ciclo de la inversión han sido más frecuentes, de mayor duración y contracción que las del PIB. Lo que es aún peor, la pérdida acumulada por la inversión durante la fase recesiva del ciclo económico fue mayor que la ganancia en períodos de auge (CEPAL, 2018a).

Gráfico II.4

América Latina y el Caribe: tasa de variación real de la formación bruta de capital fijo, 1951-2023

(En porcentajes)



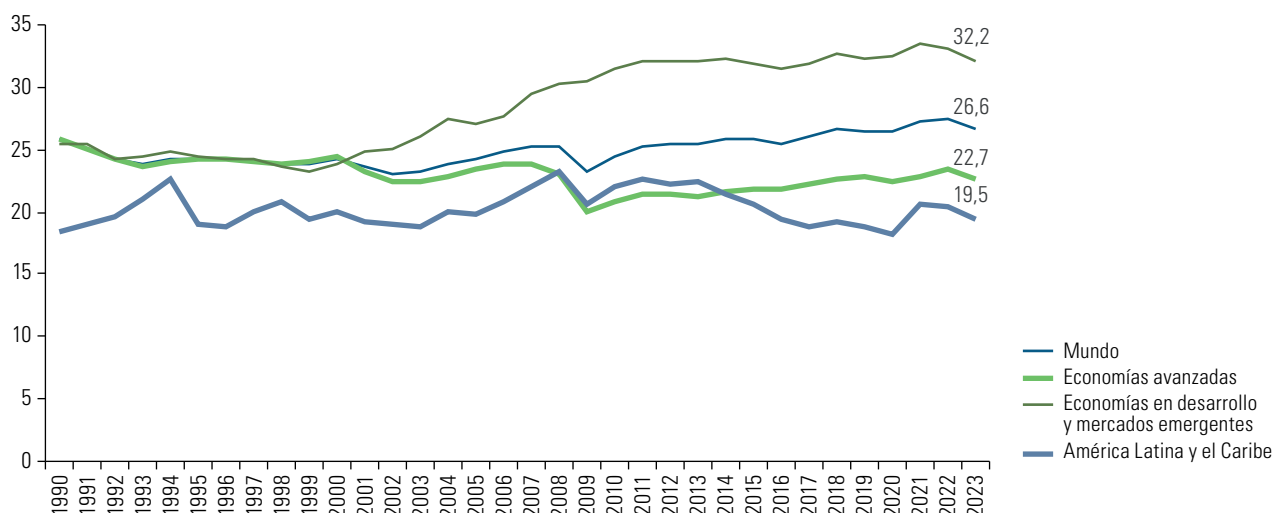
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2022 (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1), Santiago.

Si bien la desaceleración ha estado presente tanto en la inversión privada como en la pública, ha sido más marcada en la pública. La dinámica de la inversión pública ha estado afectada negativamente por los procesos de ajuste fiscal, lo que ha debilitado el crecimiento potencial de la economía e incidido en la adquisición de menores activos fijos para brindar servicios sociales básicos, como los de educación y salud (CEPAL, 2022). En la segunda década del actual siglo, la inversión privada aumentó a un promedio anual del 3,1%, en tanto la pública se contrajo en un 2,8%.

De manera concomitante con la desaceleración del crecimiento de la inversión en la región, se aprecia una reducción sostenida de su participación en el PIB a partir de la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009. América Latina y el Caribe no ha logrado alcanzar el nivel de participación de la inversión en el PIB del 22% que tenía en la década de 1970, sino que se ha mantenido en niveles en torno al 20% durante la segunda década del presente siglo. En 2021, la inversión como porcentaje del PIB en la región se situó en un 19,7%, menor que el cociente de las economías avanzadas, del 22,5%, y significativamente menor que en las economías en desarrollo y mercados emergentes, del 32,7% (véase el gráfico II.5). Este bajo nivel de inversión es una de las principales causas del escaso crecimiento económico y de la productividad en la región (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023).

Gráfico II.5

Mundo y regiones seleccionadas: relación entre inversión y PIB, 1990-2023

(En porcentajes, sobre la base de dólares corrientes)

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

La educación y la adquisición de habilidades son ampliamente reconocidas como un factor asociado positivamente con un crecimiento económico de largo plazo (Harris, 2002; Lucas, 1988; Mincer, 1974). Los niveles de escolaridad influyen directamente en el incremento de la productividad y mejoran los salarios de los individuos (Romer, 1990; Shultz, 1975; Becker, 1964). En específico, la escolaridad mejora las capacidades laborales del individuo y potencia su adaptación a las nuevas tecnologías, lo que a su vez permite un mayor crecimiento de la productividad. Diversos estudios empíricos han encontrado una relación positiva entre crecimiento económico y años de escolaridad (Barro, 1991, 1996; Mankiw, Romer y Weill, 1992; Osiobe, 2019; Wang y Lui, 2016)⁴. Asimismo, un mayor crecimiento económico brinda recursos para una mayor inversión en educación y en el fortalecimiento de las capacidades de la fuerza laboral (Psacharopoulos y Patrinos, 2004; Hanushek y Woessmann, 2008; OCDE, 2012, y Banco Mundial, 2018).

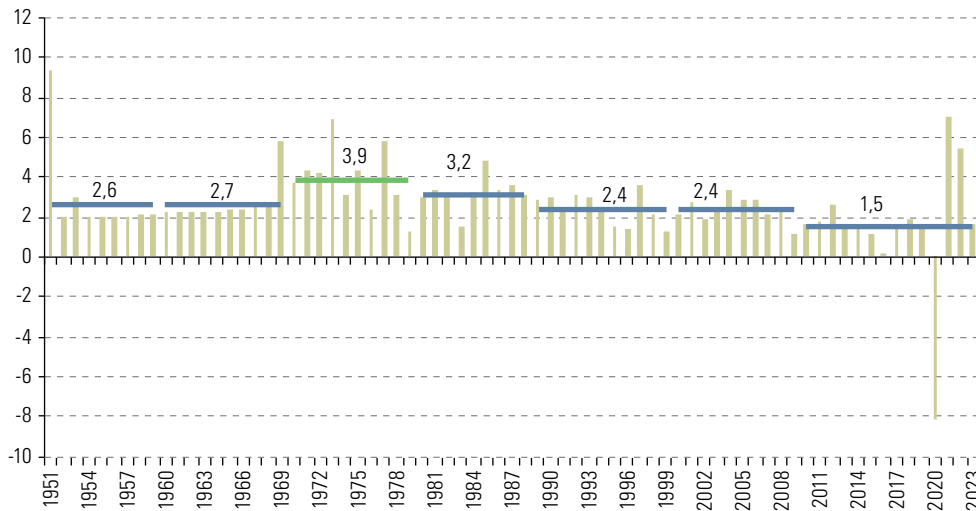
Diversos estudios sobre América Latina y el Caribe han mostrado una estrecha asociación entre las tasas modestas de crecimiento económico, el lento crecimiento de la productividad laboral y los bajos niveles educativos (Rannis y Stewart, 2002; McKinsey Global Institute, 2014; CEPAL, 2016). A lo anterior se suma que los sectores productivos de mayor crecimiento y mayor generación de empleo en la región se caracterizan por tener un bajo índice de productividad laboral (CEPAL, 2024).

Cercanamente asociada con el bajo crecimiento está una baja tasa de generación de empleo. El período 2011-2019 registró la tasa anual promedio más baja de creación de empleo de los últimos 70 años (1,5%). Como se muestra en el gráfico II.6, la creación de puestos de trabajo ha venido disminuyendo desde la década de 1970, cuando el crecimiento anual promedio regional del número de ocupados fue del 3,9%. Además, casi la mitad de los empleos se generan en condiciones de informalidad y se caracterizan por una baja productividad (CEPAL, 2024; Álvarez y Ruane, 2024; Levy, 2018), fenómeno que se aborda con mayor detalle en el capítulo V. Esta alta asociación entre crecimiento y creación de empleo, en particular empleo de calidad, no debe sorprender, ya que sería difícil tener un mercado laboral dinámico sin un mayor dinamismo en el crecimiento. Esta es una de las razones principales por las que es importante para los países lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.

⁴ No obstante, como argumenta Pritchett (2024), la relación entre más años de escolaridad y mayor crecimiento económico no se ha observado en todos los países. Por ello, no es suficiente hablar de años de escolaridad, sino también de aprendizaje y desarrollo de capacidades. Según señala, para lograr que los sistemas educativos tengan mejores resultados, hay que alinearlos no solo en torno a las tasas de escolaridad, sino a los resultados de aprendizaje.

Gráfico II.6

América Latina (17 países)^a: tasa de crecimiento anual del número de ocupados, 1951-2023
(En porcentajes)



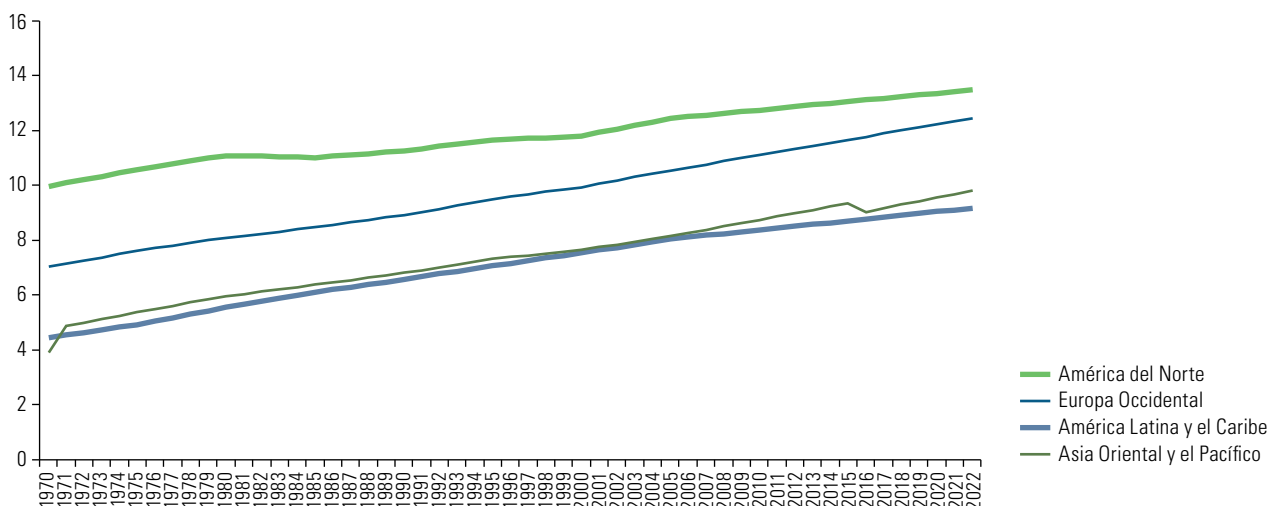
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

^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.

Para generar y poder sostener una tasa de crecimiento más alta y sostenida, también es fundamental un mejoramiento continuo en materia educativa y en cantidad y calidad del talento humano. En América Latina y el Caribe se ha observado un incremento de los años de educación promedio de la población. En 2022, en la región, la población mayor de 15 años con más de 13 años de escolaridad representaba el 22,4% de la población total, mientras que en 2000 era del 12,6% (CEPAL, 2024). No obstante, aún se encuentra detrás de Asia Oriental y el Pacífico y muy lejos de América del Norte. En términos de años promedio de escolaridad, en América Latina y el Caribe se informa de 9,2 años en la población total, mientras que en Asia Oriental y el Pacífico la cifra alcanza 9,8 años y, en América del Norte, 13,5 años (véase el gráfico II.7). Además, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la tasa de abandono en la educación secundaria es muy alta. En promedio, solo el 41,4% de la fuerza laboral de la región ha terminado la secundaria (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023).

Gráfico II.7

Regiones seleccionadas: escolaridad promedio de la población de 15 años y más, 1970-2022
(En años de escolaridad)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "Education Statistics (EdStats)", 2024 [base de datos en línea] <https://datatopics.worldbank.org/education/home>.

Nota: Se aplicaron técnicas de interpolación y extrapolación lineal entre los quinquenios sobre los que se informaron datos.

En el caso de las personas que sí finalizan sus estudios secundarios, la calidad del aprendizaje suele ser baja y se ha venido deteriorando en los últimos años, como indican los resultados de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). El cuadro II.1 muestra los puntajes de la prueba PISA obtenidos en países de América Latina y el Caribe que han aplicado la prueba. En matemáticas, el mayor promedio lo tiene el Uruguay, mientras que Chile presenta los mayores puntajes en lectura y ciencias. En el cuadro II.1 se presentan también los resultados de varios países de Asia Oriental y el Pacífico. Con excepción de Indonesia, la mayoría de los promedios de esa región se encuentran por encima del promedio de América Latina y el Caribe.

Cuadro II.1

América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico (países seleccionados): puntajes de la prueba PISA, por país (Puntaje promedio)

País	Matemáticas	Lectura	Ciencias	País	Matemáticas	Lectura	Ciencias
Argentina	390,96	402,3	405,22	Australia	514,93	516,03	523,03
Brasil	368,98	403,49	394,32	China	581,35	539,79	557,5
Chile	412,34	440,2	438,48	Hong Kong (China)	553,59	529,25	541,63
Colombia	379,24	406,7	401,05	Indonesia	375,12	390,04	391,57
Costa Rica	405,55	436,87	426,48	Japón	535,35	515,36	542,33
Estados Unidos	481,44	498,79	495,88	Macao (China)	531,9	498,84	519,14
México	402,95	417,38	413,77	Malasia	423,63	414,2	428,23
Panamá	359,75	370,73	375,9	Nueva Zelandia	516,12	518,95	523,32
Perú	352,94	369,62	368,12	República de Corea	543,46	534,56	534,05
República Dominicana	327,7	357,74	331,64	Singapur	566,56	534,4	549,59
Trinidad y Tabago	415,64	421,86	417,39	Tailandia	421,14	423,18	429,51
Uruguay	420,6	424,08	428,99	Viet Nam	502,93	497,5	526,53
Promedio	385,15	404,63	400,12	Promedio	505,51	492,68	505,54

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *Competencia ¿el ingrediente que falta para crecer?*, Washington, D.C., abril de 2024.

Nota: El promedio no incluye los Estados Unidos.

Asimismo, de las universidades se gradúan menos profesionales de las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) en términos relativos con respecto a otros países. Esto representa un reto, dado que es este tipo de profesionales el que más demandan los paradigmas productivos del siglo XXI (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023). Por ejemplo, de acuerdo con las cifras más recientes de UNESCO (2024), en la Argentina, el Brasil y Costa Rica el número de estudiantes graduados de educación terciaria en áreas CTIM representó el 15,0%, el 17,5% y el 15,7%, respectivamente, del número total de graduados. En contraste, en la India representó el 29,3% y en la República de Corea, el 30,4%.

Las inversiones en capital realizadas en un contexto de bajas capacidades de recursos humanos suelen traducirse en un cambio estructural con dos características. Por una parte, ocurre un cambio tecnológico con sesgo hacia mayores habilidades, lo que ejerce una presión hacia la desigualdad salarial en la medida en que las ocupaciones con mayores competencias son mejor remuneradas. Por otra, se registra un cambio estructural perverso, en el sentido de reasignaciones de empleos desde sectores con mayores niveles de productividad (manufactura) hacia sectores con menores niveles de productividad (servicios), lo cual a nivel agregado deprime tanto la productividad como la atracción de inversiones (CEPAL, 2024; Padilla Pérez y Villarreal, 2017).

B. La trampa de la desigualdad y baja movilidad y cohesión social

La elevada desigualdad que caracteriza a la región en múltiples dimensiones constituye una trampa que obstaculiza por varias vías el avance hacia el desarrollo sostenible. En primer lugar, la desigualdad es inaceptable desde el punto de vista del goce efectivo de derechos y de los conceptos básicos de justicia social, a la vez

que es ineficiente para el crecimiento y es corrosiva para la cohesión social y la estabilidad de los pactos sociales (Salazar-Xirinachs, 2023). En segundo lugar, la desigualdad contribuye a la persistencia de las otras dos trampas estructurales del desarrollo, a saber, la incapacidad para crecer a largo plazo y la baja capacidad institucional y de gobernanza. A continuación, se abordan las conexiones entre la trampa de alta desigualdad y las otras trampas mencionadas, para luego explorar las dinámicas, vínculos e interdependencias entre la desigualdad, la movilidad y la cohesión social. Por último, se indicarán algunas de las principales implicancias de política de las estrategias integrales para el desarrollo.

1. La desigualdad y sus vínculos con las trampas del bajo crecimiento y la limitada capacidad institucional

La desigualdad es ineficiente desde el punto de vista económico, pues reduce la eficiencia dinámica de las economías por varias vías. Las brechas de acceso y de calidad en ámbitos como la salud, la educación, los servicios básicos y la vivienda, entre otros, afectan la generación de capacidades y la inclusión laboral, con el consiguiente efecto negativo en la productividad de las economías y los ingresos de las personas. A su vez, la desigualdad se refleja en los territorios y entre un territorio y otro, pues entraña costos no solo en términos de productividad, sino también de ineficiencia energética y deterioro del medio ambiente (CEPAL, 2018b).

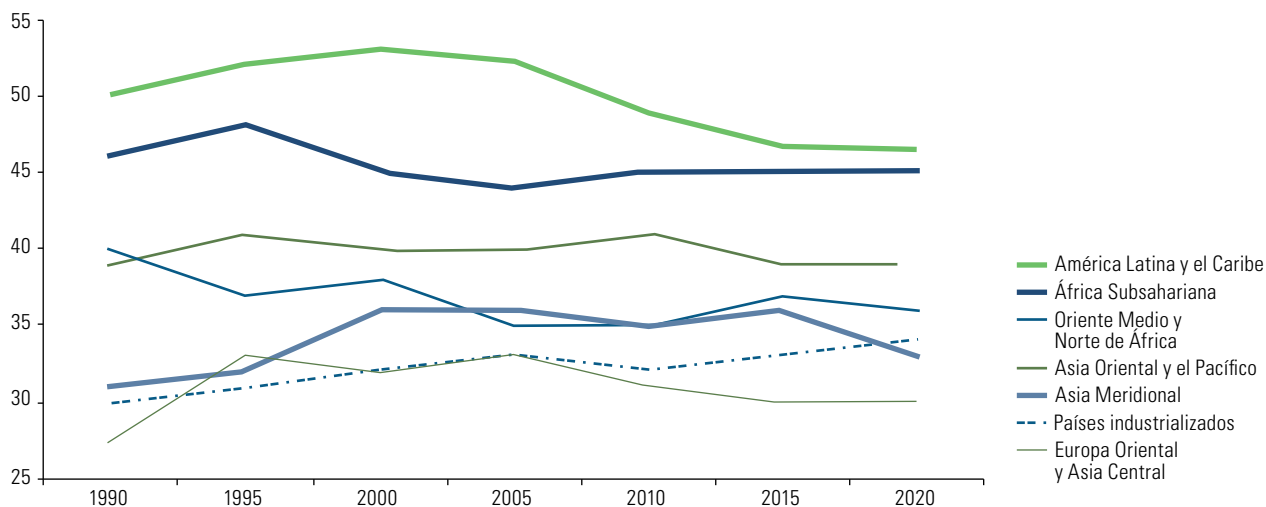
Al mismo tiempo, esa desigualdad restringe la innovación y la creatividad, y por esa vía impide una mayor productividad, lo que en parte explica que los países de la región no logren promover en suficiente medida una mayor sofisticación tecnológica, diversificación productiva y reposicionamiento de sus economías mediante el fomento de empresas y sectores de mayor productividad (Llinás y Salazar, 2023). Además, la interacción entre baja capacidad de crecimiento, alta desigualdad y baja capacidad institucional limita considerablemente la capacidad de respuesta y adaptación ante la necesidad de transitar hacia estrategias sostenibles de desarrollo y hacia la resiliencia ante los efectos del cambio climático y de la degradación del medio ambiente.

La desigualdad en América Latina y el Caribe es un fenómeno histórico y estructural. Las estructuras productivas, las dotaciones de factores y determinadas instituciones heredadas de la era colonial ayudaron a determinar, perpetuar y exacerbar altos niveles de desigualdad económica, junto con otros factores posteriores al logro de la independencia de esos territorios (Eslava y Valencia Caicedo, 2023; CEPAL, 2012 y 2018b). En tal sentido la desigualdad está relacionada con la heterogeneidad estructural que caracteriza históricamente a la región y refleja las diferencias sectoriales en materia de productividad de los sistemas productivos (Salazar-Xirinachs, 2023). Una dimensión elocuente de lo anterior se observa en el gráfico II.8, donde se muestra que, en lo que respecta a ingresos, América Latina y el Caribe se mantiene como la región más desigual del mundo en los últimos 30 años (índice de Gini). Aunque la desigualdad del ingreso se ha reducido en ese período, la región sigue teniendo la distribución del ingreso más concentrada del mundo. En 2022, la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini fue de 44,9, cifra inferior a la exhibida a principios de 1990 (cercana a 50,0) (CEPAL, 2023a).

La CEPAL describe seis factores principales que explican la desigualdad y la baja movilidad y cohesión social en los países de América Latina y el Caribe: i) el bajo crecimiento, que hace que los mercados laborales sean poco dinámicos y tengan altos niveles de informalidad, y las altas disparidades de productividad, que generan mercados laborales segmentados, con altas disparidades en materia de remuneraciones; ii) los sistemas fiscales regresivos; iii) las políticas sociales y de protección social débiles, que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en lo productivo; iv) los sistemas educativos con serias debilidades, no solo en lo que se refiere a tasas de abandono en la educación secundaria, sino también con deficientes resultados de aprendizaje, que no responden a las nuevas necesidades vinculadas a la revolución tecnológica y el mercado laboral, además de estar segmentados, y que, por lo tanto, no constituyen el mecanismo poderoso de movilidad social que están llamados a ser; v) la desigualdad de género, y vi) las altas desigualdades y segregación espacial en las zonas urbanas, donde vive el 80% de la población total de la región.

Gráfico II.8

América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo: niveles y dinámica de la desigualdad según el índice de Gini, 1990-2020



Fuente: F. Alvaredo y otros, "Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America", IDB Working Paper Series, N° IDB-WP-01521, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2023.

Nota: Los datos de América Latina y el Caribe son sobre la base de encuestas de hogares de los países provenientes del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.

A estas fuentes de desigualdad en la distribución de ingresos se suman grandes disparidades de poder y agencia. Todo ello suele crear un círculo vicioso donde es menos probable que se adopten e implementen políticas que reduzcan la desigualdad en contextos con una desigualdad relativamente alta (Robinson, Fergusson y Torres, 2023; Guizzo Altube, Scartascini y Tommasi, 2023). Dado que América Latina es una región que se destaca por presentar el nivel más alto de desigualdad de ingresos en el mundo, la economía política en torno a la redistribución y la reducción de las desigualdades adquiere un papel central. Entre los países de la región pueden existir diferencias en cuanto a la capacidad distributiva y la eficiencia de las políticas, pero en general la elevada desigualdad confiere a ciertos actores mayor poder para abogar a favor de reducir la carga impositiva y limitar la redistribución (Guizzo Altube, Scartascini y Tommasi, 2023).

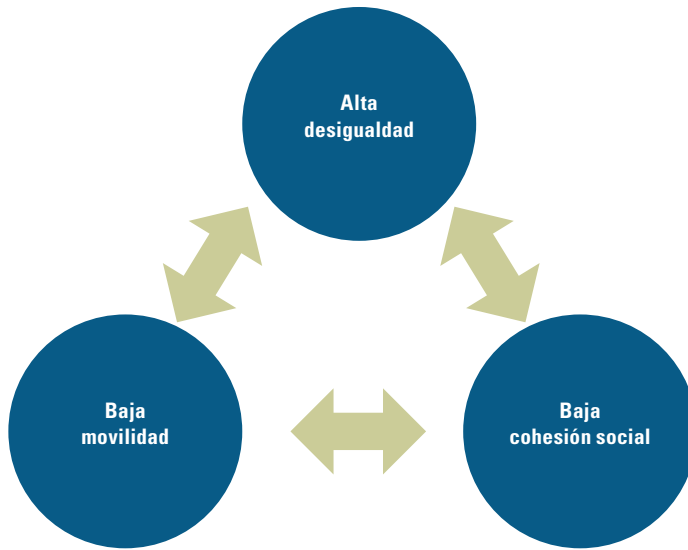
Por tanto, la desigualdad también se relaciona con la baja capacidad institucional y de gobernanza, en el sentido de que este factor obstaculiza la adopción de estrategias de desarrollo integrales y eficientes para reducirla sobre la base de un diálogo permanente, amplio y representativo, y de una gobernanza que dirima diferencias y contribuya a un mayor grado de convergencia y coordinación entre los agentes políticos, económicos y sociales. Además, la generación de capacidades institucionales, en especial técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), requiere recursos y una priorización de las estrategias de desarrollo sostenible, lo que es menos probable si los actores con mayor influencia sobre esas definiciones no reconocen esa prioridad. En tal sentido, la concentración del poder político y económico reduce los incentivos para invertir en la generación de mayores capacidades estatales (Cárdenas, 2010).

2. Alta desigualdad, baja movilidad y cohesión social: una trampa para el desarrollo

La desigualdad es un fenómeno multidimensional en sus manifestaciones y en los factores que la generan y perpetúan, lo que la CEPAL ha caracterizado como la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016). En otras palabras, la elevada desigualdad en la región abarca otras esferas además de los ingresos, como el ejercicio de derechos, el desarrollo de capacidades y el acceso al poder y la toma de decisiones. A su vez, se asocia con una baja movilidad y cohesión social, en un círculo vicioso de reforzamiento mutuo (véase el diagrama II.3).

Diagrama II.3

Alta desigualdad y baja movilidad y cohesión social: fenómenos interdependientes y que se refuerzan mutuamente



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La elevada desigualdad responde a la interacción y potenciación entre varios ejes estructurantes, asociados a exclusiones y discriminaciones a nivel individual y colectivo. La magnitud y la variabilidad de las desigualdades entre personas y grupos de población se ven amplificadas y potenciadas por varios factores que operan como ejes estructurantes interrelacionados, como el nivel socioeconómico, el género, la raza y etnia, la edad, el territorio, la situación de discapacidad, el estatus migratorio o la orientación e identidad sexual. La desigualdad social se manifiesta en múltiples ámbitos del desarrollo social y de derechos, comenzando por los ingresos, pero también en el mundo del trabajo, la educación, la salud, el acceso a la protección social y a los cuidados, la alimentación, los servicios básicos, la distribución del tiempo y la participación y agencia con respecto a la toma de decisiones políticas, entre otros (CEPAL, 2016).

De manera complementaria, la desigualdad suele traducirse en disparidades considerables de poder y agencia, al excluir sistemáticamente a amplios sectores de la posibilidad de tener una representación efectiva y una voz en el debate público (Guizzo Altube, Scartascini y Tommasi, 2023; Oxfam International, 2024). Históricamente, el estatus socioeconómico ha sido uno de los ejes privilegiados en el análisis y el diseño de políticas, en detrimento de la importancia e interacción con otros factores, en especial la raza y la etnia como componentes poco visibilizados a pesar de su importancia como uno de los determinantes de la desigualdad en diversos ámbitos (Telles y otros, 2023).

Las dinámicas entre las desigualdades en dichos ámbitos del desarrollo social y los ejes estructurantes aún requieren mayores esfuerzos para lograr una medición multidimensional sistemática. Habría que comenzar por los ingresos, sin obviar su interacción con los otros ámbitos y dimensiones del desarrollo social mencionados, incluido su impacto en las dinámicas de movilidad y estratificación social (Bourguignon, Ferreira y Lustig, 2023; Martínez y otros, 2023).

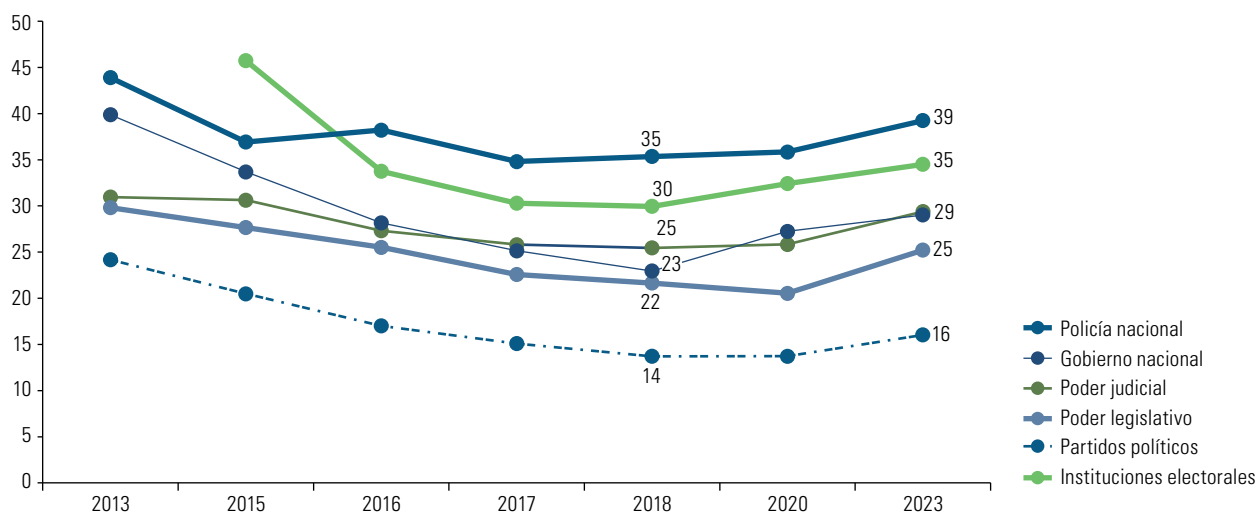
La elevada desigualdad en todos los ámbitos mencionados está asociada a un bajo nivel de cohesión social. Esta cohesión es un aglutinante invisible que mantiene unidas a las sociedades y que identifica y motiva a las personas a convivir y cooperar voluntariamente sin necesidad de una coerción externa permanente o de un interés inmediato. Ese sentido de unidad es difícil de consolidar en sociedades altamente desiguales. Resulta aún más importante si, desde el horizonte del desarrollo sostenible, se aspira a construir un modelo de cohesión social que no esté basado en jerarquías rígidas y heredadas, sino en la capacidad de una sociedad y de sus instituciones de promover relaciones sociales de igualdad y generar, sobre esa base, un sentido de pertenencia y orientación al bien común de una forma que sus miembros consideren legítima (Maldonado Valera y otros, 2021).

El bajo nivel de cohesión social se manifiesta en una elevada desconfianza interpersonal e institucional, con efectos adversos sobre la gobernanza y la eficiencia, una extendida sensación de vulnerabilidad, indefensión e injusticia entre la población, bajas expectativas de movilidad social futura, un escaso sentido de pertenencia centrado en el efectivo goce de derechos y un frágil apego a la democracia como mejor forma de gobierno (Corporación Latinobarómetro, 2022). En comparación con otras regiones, junto a los altos niveles de desigualdad, históricamente América Latina y el Caribe también se caracteriza por altos niveles de desconfianza interpersonal e institucional (Scartascini y Valle Luna, 2020). En tal sentido, el gráfico II.9 ilustra la situación de la confianza institucional y muestra que, en años recientes, el nivel de confianza en instancias clave como el gobierno nacional, el poder judicial, el poder legislativo, las instituciones electorales, la policía o los partidos políticos se ha mantenido por debajo del 39%. En ese contexto de baja cohesión social también cabe destacar un considerable malestar social y una polarización social y política que dificulta la posibilidad de un diálogo que incluya a todas las voces y siente las bases de amplios consensos para reorientar las estrategias de desarrollo (CEPAL, 2021). La baja cohesión social limita el surgimiento de pactos sociales y fiscales amplios para reducir la desigualdad desde las políticas públicas y adoptar estrategias de desarrollo sostenible.

Gráfico II.9

América Latina (18 países): confianza en instituciones seleccionadas, 2013-2023

(En porcentajes)

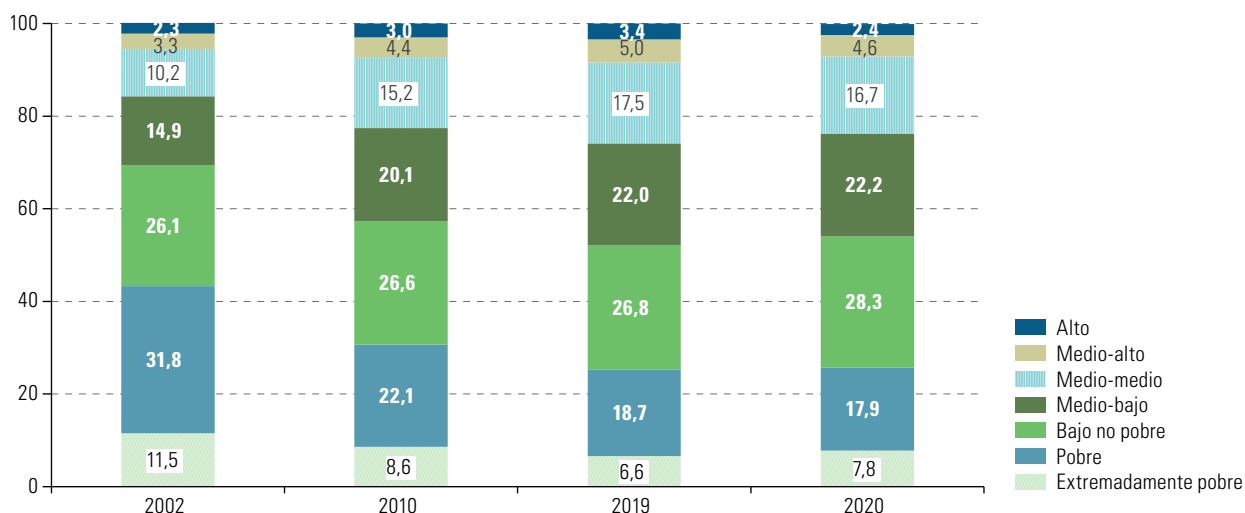


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro.

La región también se caracteriza por un bajo nivel de movilidad social, es decir, una rigidez considerable en cuanto a la posibilidad de que las personas de los estratos más desfavorecidos alcancen un mayor nivel de bienestar para sí mismas y para sus descendientes. Por ejemplo, en el gráfico II.10 se muestra la distribución de la población nacional según estratos de ingresos durante el presente siglo y se aprecia cómo un porcentaje considerable de esta se mantiene en niveles de ingreso por debajo o cercanos a la línea de pobreza. Dada la elevada precariedad e informalidad laboral y la falta de acceso a la protección social que caracteriza a los estratos bajos y medios-bajos, esta situación supone una elevada vulnerabilidad a la pobreza. Esa baja movilidad social está vinculada a la alta desigualdad que se reproduce a través de correas de transmisión relacionadas con los ejes de la matriz de la desigualdad social y la baja cohesión social. La elevada desigualdad y la baja movilidad social son aspectos íntimamente relacionados. Si bien el porcentaje de la población en condición de pobreza ha descendido de manera significativa en años recientes, la movilidad social ha sido limitada, pues un gran porcentaje de la población sigue estando en una condición de alta vulnerabilidad (ingresos iguales o inferiores a tres líneas de pobreza). Como se observa en el gráfico II.10, el porcentaje de la población en condición de vulnerabilidad (ingreso medio-bajo y menos) no ha cambiado de manera significativa en los últimos años: en 2010 este grupo correspondía al 77,4% de la población y, en 2020, al 76,2%.

Gráfico II.10

América Latina (15 países)^a: distribución de la población nacional según estratos de ingresos, 2002, 2010, 2019 y 2020 (En porcentajes)



Fuente: R. Martínez y otros, "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

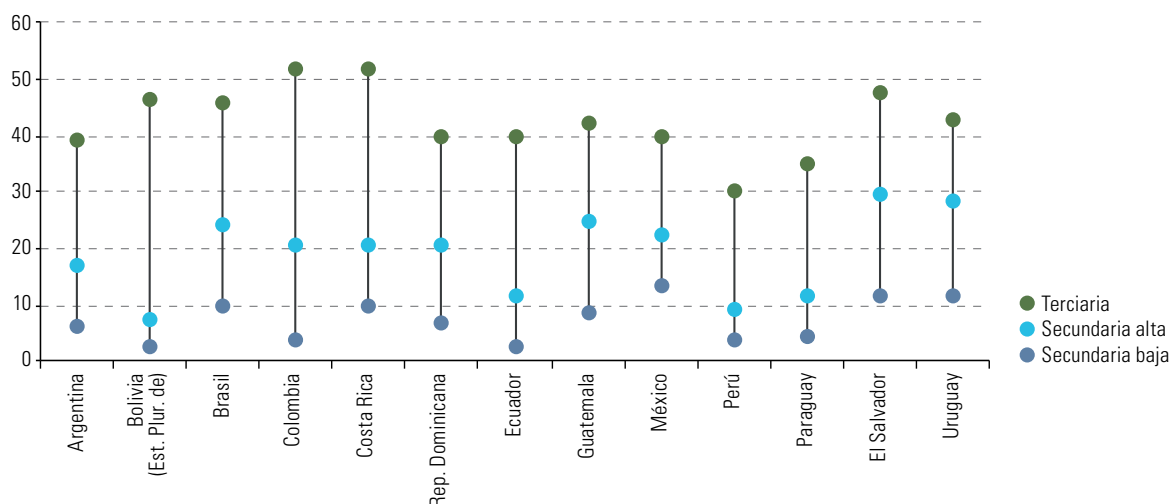
^a Promedio simple de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La falta de dinamismo o la rigidez de la estructura social puede aproximarse desde múltiples dimensiones a nivel de los ingresos y el consumo, el tipo de empleo y de ocupaciones y la acumulación de activos y de patrimonio. También puede tenerse en cuenta la autopercepción de las personas con el fin de esclarecer la estructura de oportunidades que determina la estratificación social (Martínez y otros, 2022). Las brechas de capacidades humanas (en especial en educación y salud), de inclusión laboral y de acceso a la protección social y a los cuidados limitan las posibilidades de las personas para alcanzar un mayor nivel de bienestar y desarrollo mediante su esfuerzo a lo largo del ciclo de vida. Asimismo, constriñen las oportunidades de las generaciones futuras de alcanzar mayores niveles de bienestar y goce de derechos, como producto de discriminaciones y exclusiones en etapas tempranas del ciclo de vida y de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

Los déficits de acceso y de calidad de la educación destacan como uno de los mecanismos reproductores de las clases sociales por excelencia, pues actúan como uno de los determinantes clave del nivel de ingresos, de las posibilidades de alcanzar una inserción laboral en condiciones de trabajo decente y, desde el punto de vista simbólico, de lograr un estatus y prestigio social valorado. En el gráfico II.11 se presenta información sobre 13 países de la región, donde se aprecia una probabilidad considerablemente mayor de participar en el mercado laboral cuando aumenta la cantidad de años de educación. Por ejemplo, en todos los países la probabilidad aumenta para las personas con educación terciaria respecto de quienes tienen educación secundaria baja o secundaria alta. Por otra parte, a lo largo del ciclo de vida la salud se ve influenciada por determinantes sociales, entre otros por las posibilidades de acceder a atención médica de calidad de manera oportuna y asequible, sin que ello ponga en riesgo el bienestar, la participación en el mercado laboral y los ingresos, un factor que en los estratos medios y bajos constituye una barrera para la movilidad social (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023; Bancalari y otros, 2023; Brunori y otros, 2023).

Gráfico II.11

América Latina (13 países): probabilidad de contar con empleo formal al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria, en comparación con un nivel de primaria o menos años de estudio, 2023 o último año disponible (En puntos porcentuales)



Fuente: M. Székely y otros, "Retornos a la educación en América Latina y el Caribe", *El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe*, en M. Huepe, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial/Fundación Ford/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2024.

Nota: La población analizada son los ocupados entre 25 y 55 años. El concepto de secundaria baja se refiere a la persona que cuenta con 7 a 9 años de escolaridad, secundaria alta cuando cuenta con 10 a 12 años de escolaridad y terciaria, cuando cuenta con más de 12 años. Los datos muestran los efectos marginales de una estimación *probit* en que se controlan los factores de nivel educativo, género y territorio (rural o urbano). El empleo formal se operacionalizó como estar afiliado a un sistema de seguridad social.

La baja movilidad social se manifiesta a través de una estratificación social rígida, con amplios sectores de la población en situación de precariedad y con una elevada vulnerabilidad a múltiples riesgos, en especial a la pobreza, así como una estructura ocupacional que ha cambiado poco a lo largo del tiempo (Martínez y otros, 2022). A su vez, la baja movilidad social alimenta la baja cohesión social, lo que amplía las brechas de pertenencia y de desconfianza interpersonal e institucional. En especial, las bajas expectativas de movilidad social intra- e intergeneracional, mediante la educación o la acumulación de un patrimonio, alimentan un malestar social persistente y menoscaban la confianza institucional y el apego a la democracia como régimen eficaz para canalizar las demandas sociales (Espinoza y otros, 2023). A nivel de las percepciones de las personas sobre su situación actual y futura, destacan no solo las expectativas de baja movilidad social intra- e intergeneracional mediante la educación, el esfuerzo o las oportunidades disponibles, sino también el papel central de los activos sociales. La baja movilidad social, además de magnificar las brechas de pertenencia, confianza interpersonal e institucional, también alimenta la baja probabilidad de generar consensos amplios en torno a estrategias de desarrollo con mayor sostenibilidad y productividad.

La desconfianza en las instituciones, en las políticas y en los funcionarios públicos se ve amplificadas por unas capacidades institucionales limitadas que comprometen la eficacia de la acción pública. Aunque existe capacidad de respuesta y rendición de cuentas de las políticas públicas, si esa desconfianza se suma a la percepción negativa sobre las garantías de acceso a la educación, la salud y la seguridad social o el buen funcionamiento de la democracia, se deslegitiman a ojos de amplios sectores de la población las posibilidades de ampliación del espacio fiscal o la búsqueda de mecanismos más redistributivos, pues dichos sectores no consideran que esté garantizado un uso eficiente y pertinente de los recursos públicos (Arenas de Mesa, 2016; De la O, Rossel y Manzi, 2023).

En ese sentido, la superación de la trampa de la alta desigualdad y la baja movilidad y cohesión social está íntimamente ligada a estrategias que permitan avanzar hacia un desarrollo social inclusivo para romper las trampas del bajo crecimiento y la baja capacidad institucional y de gobernanza, como parte de un abordaje integral del desarrollo sostenible. En especial, para superar la trampa de la alta desigualdad, el fortalecimiento de

los sistemas de protección social, la ampliación del Estado de bienestar y, en general, el avance hacia políticas sociales de calidad, tienen un impacto positivo porque permiten mitigar múltiples brechas de desigualdad, lo que contribuye a sentar las bases para un mayor nivel de productividad y crecimiento. Destaca como elemento clave la necesidad de mejorar el acceso a la educación para los estratos pobres y vulnerables de la población, reduciendo al mismo tiempo la desigualdad en la calidad educativa en todos los niveles. También es necesario construir los cimientos de una movilidad ascendente y sostenible sobre la base de una resiliencia fortalecida de los hogares, con programas de protección social no contributiva en paralelo a la expansión de la inclusión laboral, con acceso a seguridad social y seguros de desempleo para proteger los ingresos y el bienestar durante coyunturas adversas (Amarante, Lustig y Vigorito, 2024; Arenas de Mesa, 2024, y Trucco, 2024).

C. La trampa de las capacidades institucionales débiles y de una gobernanza poco efectiva

La CEPAL ha señalado que una tercera trampa del desarrollo que enfrenta América Latina y el Caribe corresponde a las capacidades institucionales débiles y una gobernanza poco efectiva. Según Salazar-Xirinachs (2023), el fortalecimiento de estos aspectos es crucial para enfrentar la crisis de desarrollo en la región y gestionar las transformaciones.

Este apartado se enfoca en dos aspectos clave. En primer lugar, se evalúan índices que permiten comparar la posición relativa de los países de la región en términos de capacidades institucionales y gobernanza. A pesar de las limitaciones metodológicas que pudieran tener estos indicadores, es relevante destacar el notable rezago de la región en comparación con países que cuentan con instituciones más sólidas, lo que pone de relieve la necesidad de abordar esta cuestión de manera más profunda.

La trampa de la falta de capacidades institucionales y de una gobernanza poco efectiva implica procesos circulares que se refuerzan mutuamente, lo que dificulta a los países abordar sus desafíos de desarrollo. En el capítulo III se profundiza en esta cuestión a partir del análisis de cuatro conceptos clave: i) la gobernanza; ii) las capacidades institucionales; iii) la economía política, y iv) el diálogo social. Estos conceptos no solo permiten delinear problemáticas relevantes, sino también resaltar dimensiones específicas y ofrecer así perspectivas hacia posibles soluciones.

1. Índice de capacidades estatales

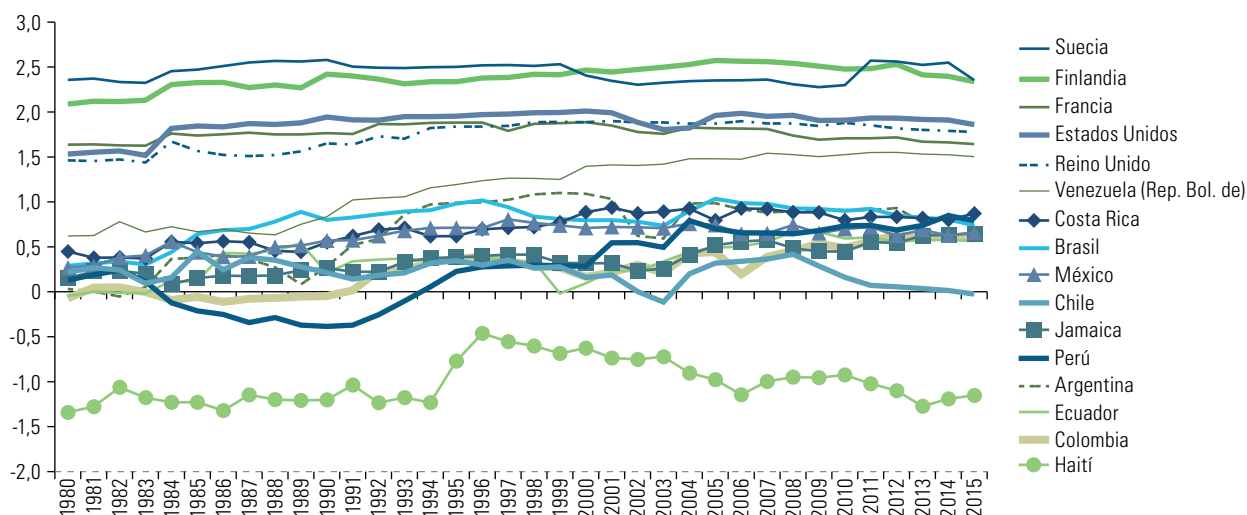
El índice de capacidades estatales, desarrollado por Hanson y Sigman (2021) proporciona un método exhaustivo para medir la capacidad de los Estados de prestar servicios públicos efectivos, implementar políticas y mantener el orden público⁵. Mediante la combinación de datos cualitativos y cuantitativos, este índice permite evaluar diferentes aspectos de las capacidades estatales a partir de tres dimensiones clave: i) la capacidad extractiva para generar ingresos; ii) la capacidad coercitiva para aplicar la ley, y iii) la capacidad administrativa. Herre, Arriagada y Roser (2023) han utilizado esta metodología para crear una base de datos

⁵ Los autores analizan 21 indicadores de capacidad estatal. Algunos de los indicadores son: i) eficiencia administrativa (Adelman y Morris, 1967): este indicador abarca tres categorías de eficiencia de la administración pública, a saber, el grado de permanencia y capacitación de los funcionarios, la medida en que la corrupción, la ineficiencia y la incompetencia obstaculizan el funcionamiento del gobierno, y la medida en que la inestabilidad de la política en niveles superiores de la administración promueve la ineficiencia; ii) calidad burocrática: se evalúa la fortaleza institucional y la calidad de la burocracia en un país con una escala de cinco puntos (0 a 4). Los valores altos representan burocracias que tienen la fortaleza y experiencia necesarias para gobernar sin cambios drásticos en la política o interrupciones en los servicios gubernamentales; iii) calidad de la administración pública: el Banco Mundial evalúa a los países según el grado en que el personal civil del gobierno central está estructurado para diseñar e implementar políticas gubernamentales y ofrecer servicios de manera efectiva; iv) administración pública rigurosa e imparcial: esta medida proviene de un modelo de teoría de respuesta de ítems bayesiana a partir de datos de encuestas a expertos, en que los encuestados califican a los países según categorías que describen el grado en que los funcionarios públicos respetan la ley y administran de manera arbitraria o sesgada, y (v) características weberianas: un índice creado a partir de calificaciones de expertos sobre el grado en que las agencias estatales involucradas en política económica exhiben características weberianas, como el grado de contratación mediante procesos meritocráticos, la estabilidad del empleo en las agencias, las oportunidades de ascenso dentro de las agencias, el grado en que el personal de la agencia permanece en el servicio público en lugar de entrar y salir del sector público, la paridad salarial con el sector privado en puestos que requieren formación comparable, la proporción de ingresos provenientes del salario en lugar de la recaudación de sobornos y la disponibilidad de opciones de empleo fuera del sector público para los graduados de universidades de élite.

que clasifica países de América Latina y el Caribe junto con algunos países de altos ingresos. Los resultados se presentan en el gráfico II.12, que muestra una considerable variación entre los distintos países, que se podrían dividir en tres grupos: i) aquellos con alta capacidad estatal, como Finlandia y Suecia; ii) países con capacidades intermedias, como Chile, Costa Rica, los Estados Unidos, Francia y el Uruguay, y iii) países con bajas capacidades estatales, como la Argentina, el Brasil, Colombia, Jamaica, México y la República Dominicana y, notablemente más lejos en esta clasificación, Haití y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico II.12

Países seleccionados: índice de capacidad estatal, 1980-2015



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Hanson y R. Sigman, "Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research", *The Journal of Politics*, vol. 83, N° 4, 2021 y Our World in Data, "State capacity index" [base de datos en línea] <https://ourworldindata.org/grapher/state-capacity-index>.

2. Indicadores mundiales de gobernanza

Los indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial son un conjunto consolidado de indicadores que combina datos de 30 fuentes e incluye criterios de expertos y resultados de encuestas de organizaciones públicas, no gubernamentales y comerciales⁶.

Los indicadores mundiales de gobernanza informan sobre seis dimensiones amplias de gobernanza:

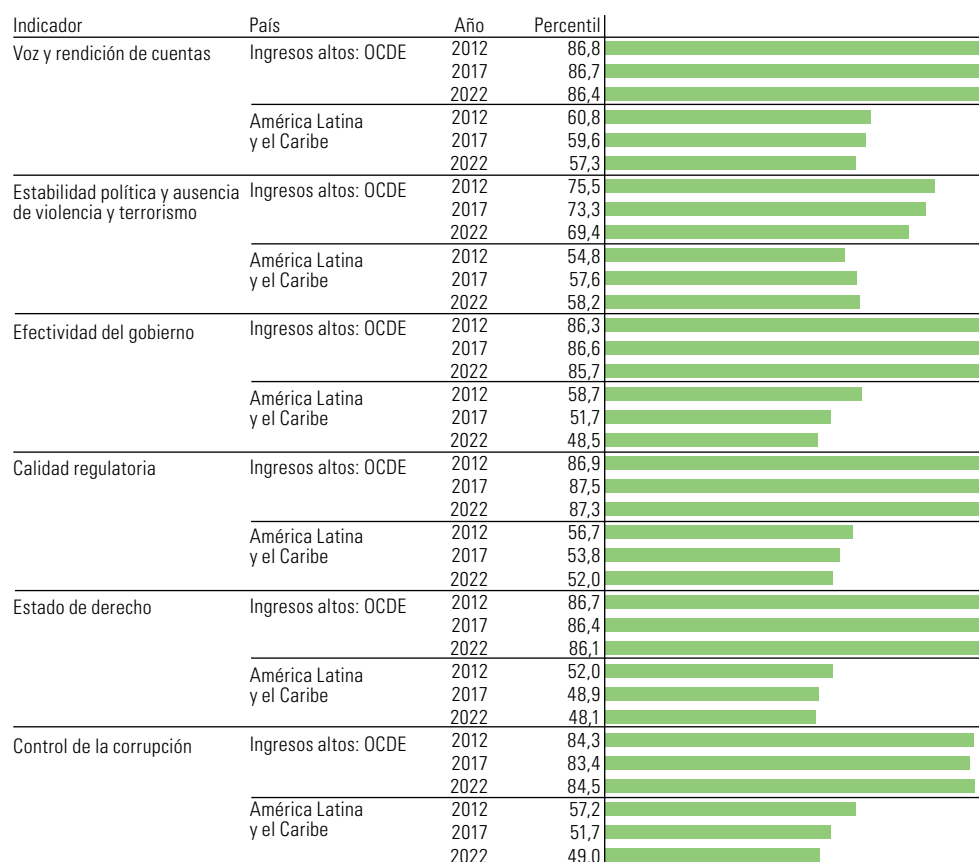
- i) Voz y rendición de cuentas: capacidad para participar en la elección del gobierno y disfrutar de libertades como expresión, asociación y prensa.
- ii) Estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo: percepciones de probabilidad de inestabilidad política y violencia por motivación política, incluido el terrorismo.
- iii) Efectividad del gobierno: calidad de los servicios públicos, del servicio civil y de las políticas y su implementación.
- iv) Calidad regulatoria: capacidad del gobierno para desarrollar políticas y regulaciones sólidas que fomenten el desarrollo del sector privado.
- v) Estado de derecho confianza en las reglas de la sociedad, ejecución de contratos, derechos de propiedad y confianza en la policía y los tribunales.
- vi) Control de la corrupción: percepción sobre el uso del poder público para beneficio privado, prevalencia de la corrupción y captura del estado por élites e intereses privados.

⁶ Véanse más detalles [en línea] <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation#2>.

En el gráfico II.13 se compara la posición relativa de América Latina y el Caribe con países de altos ingresos pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en todos los indicadores. En general, los países de la OCDE de altos ingresos se sitúan alrededor o por encima del percentil 85 en todos los indicadores seleccionados, mientras que los países latinoamericanos se concentran alrededor del percentil 60. Es preocupante la tendencia en la región ya que, con excepción del indicador de estabilidad política, los resultados de 2017 fueron inferiores a los de 2012, y en 2022 eran aún más bajos.

Gráfico II.13

América Latina y el Caribe y países de alto ingreso de la OCDE: indicadores mundiales de gobernanza



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Kaufmann y A. Kraay "Worldwide Governance Indicators, 2023", 2023 [base de datos] www.govindicators.org.

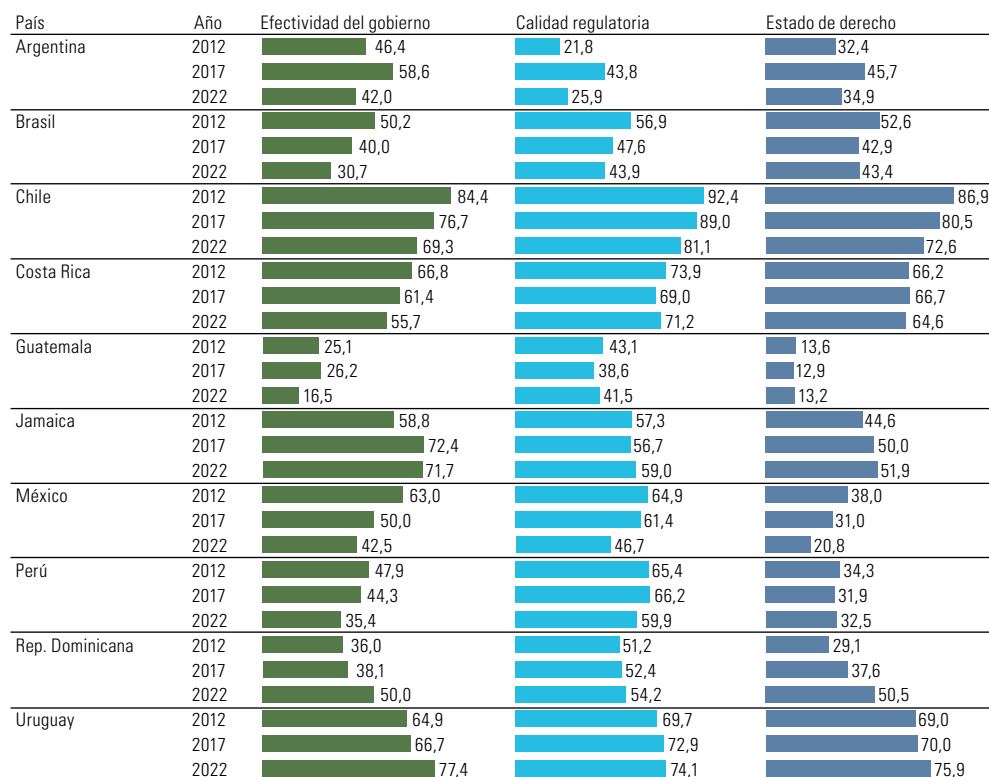
Los indicadores mundiales de gobernanza ofrecen una visión que, si bien se basa en percepciones más que en mediciones objetivas del desempeño de países y regiones, es crucial como barómetro de la confianza tanto pública como empresarial en la gobernanza. Los datos muestran una tendencia preocupante de disminución en prácticamente todos los ámbitos evaluados por los indicadores mundiales de gobernanza en América Latina y el Caribe. Esta situación plantea serias implicancias respecto de la efectividad de las instituciones públicas, el clima empresarial y la salud de los procesos democráticos en la región.

Además, aunque se aprecia una considerable variación en los niveles de desempeño entre países como Chile y el Uruguay, que se sitúan como ejemplos de alto desempeño en el contexto regional según estas métricas, y otros que muestran un desempeño bajo, también se pueden observar tendencias de deterioro incluso en los países con mejor desempeño. En el gráfico II.14 se seleccionan países junto con indicadores clave de gobernanza, como la efectividad del gobierno, la calidad regulatoria y el Estado de derecho, que son parte del análisis desarrollado sobre este tema en el capítulo III.

Gráfico II.14

América Latina y el Caribe: indicadores de gobernanza en países seleccionados

(En rangos de percentiles)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Kaufmann y A. Kraay "Worldwide Governance Indicators, 2023", 2023 [base de datos] www.govindicators.org.

En resumen, si bien aún no existe una metodología definitiva para medir las capacidades institucionales y la gobernanza efectiva, se han desarrollado enfoques que arrojan luz sobre diversas dimensiones. Cuando varios indicadores coinciden en una dirección común, se puede tener una confianza razonable en las tendencias y comparaciones entre distintos países, aunque no en una medición precisa.

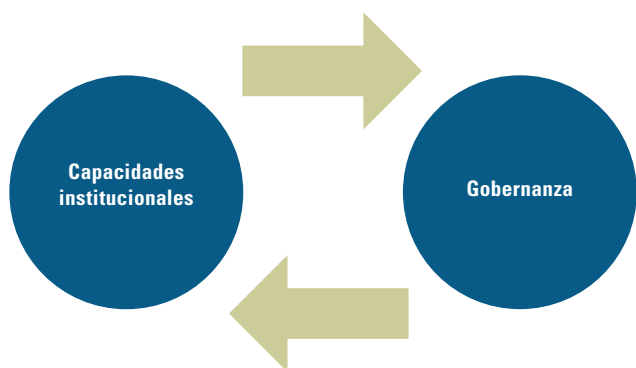
El índice de capacidad institucional muestra una mejora inicial para los países de América Latina y el Caribe desde 1980 hasta mediados de la década de 2000, seguida de un estancamiento y posterior deterioro, en que la mayoría de los países de la región exhiben capacidades bajas y unos pocos alcanzan niveles intermedios. En lo que respecta a los indicadores mundiales de gobernanza, en todas las dimensiones analizadas, la brecha entre América Latina y el Caribe y los países de altos ingresos es significativa y muestra una tendencia a ampliarse. A nivel nacional, los resultados suelen indicar un menor desempeño en las áreas de efectividad del gobierno, calidad regulatoria y Estado de derecho en cada uno de los años considerados.

3. Bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva: una trampa para el desarrollo

En América Latina y el Caribe, la combinación de capacidades institucionales débiles y una gobernanza poco efectiva crea una trampa del desarrollo. Por un lado, las capacidades institucionales deficientes, caracterizadas, entre otros aspectos, por una baja eficiencia administrativa, calidad burocrática deficiente, administración pública de baja calidad y deficiencias en las cualidades weberianas como la neutralidad y la profesionalización, limitan la capacidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas y responder de manera eficiente a las necesidades de la sociedad (véase el diagrama II.4).

Diagrama II.4

La trampa de las capacidades institucionales débiles y una gobernanza poco efectiva

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por otro lado, una gobernanza poco efectiva agrava esta situación al reflejar una percepción de escasa representación del sector privado y la sociedad civil, así como una rendición de cuentas insuficiente por parte de los gobernantes. Además, se observa baja estabilidad política, la presencia de violencia o delincuencia organizada, una efectividad gubernamental reducida, regulaciones de baja calidad y un Estado de derecho cuestionable, junto con un control inadecuado de la corrupción. Estos factores socavan la confianza pública en las instituciones, debilitan el Estado de derecho y favorecen un entorno de incertidumbre y desigualdad. La falta de transparencia y la aplicación desigual de las leyes y regulaciones contribuyen a la inseguridad jurídica y desincentivan tanto la inversión privada como el desarrollo de políticas públicas efectivas.

En conjunto, estas condiciones crean un ciclo de retroalimentación negativa que dificulta de manera significativa el progreso hacia una gobernanza más eficaz y capacidades institucionales más fuertes, de modo que se perpetúan los problemas estructurales que obstaculizan el desarrollo económico y social.

Por último, conviene recalcar el argumento de este capítulo, es decir, que las tres trampas se entrelazan y se refuerzan mutuamente. En un contexto de bajo crecimiento económico regional, donde se generan recursos de manera limitada y se amplían las desigualdades en el acceso a estos recursos escasos, la insuficiente capacidad institucional y la gobernanza poco efectiva constituyen barreras para promover un crecimiento más productivo, inclusivo y sostenible. Estas limitaciones institucionales dificultan la capacidad de los gobiernos de implementar políticas públicas de manera efectiva y gestionar adecuadamente los recursos económicos, lo que exacerba las desigualdades y perpetúa las dificultades estructurales en la región. Esta situación se ve agravada por el desafío de comprender y adaptarse a los elementos nuevos y disruptivos del entorno geopolítico y económico, lo cual inhibe a los países a la hora de desarrollar las capacidades institucionales y de gobernanza necesarias para fomentar el crecimiento en este contexto internacional cambiante. Esta discrepancia entre las demandas del entorno y la capacidad de respuesta perpetúa la brecha, obstaculiza la adaptación a los cambios mundiales y limita la efectividad de las políticas públicas para enfrentar los desafíos emergentes.

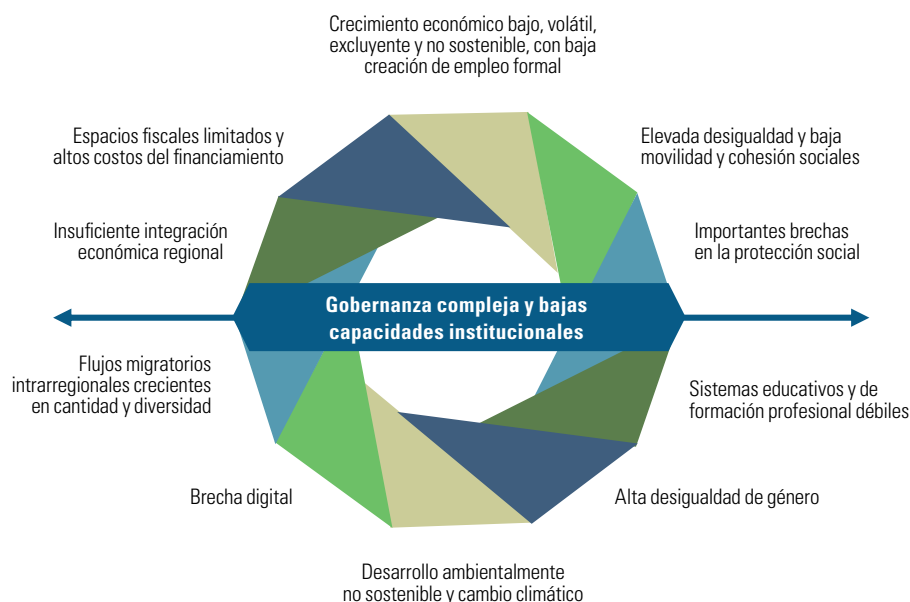
4. Diez brechas estructurales en el modelo de desarrollo⁷

En un esfuerzo por sintetizar y dejar claro el diagnóstico de la situación de los países de la región, José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, ha propuesto un decálogo de brechas estructurales en los modelos de desarrollo, que se presenta en el diagrama II.5.

⁷ Este apartado se basa en Salazar-Xirinachs (2023). Véase una discusión a fondo de cada una de estas áreas en Revista CEPAL, N° 141 (CEPAL, 2023c).

Diagrama II.5

Diez brechas estructurales en los modelos de desarrollo



Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs, "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Como se aprecia en el diagrama, el decálogo de brechas incluye las siguientes:

- Crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible. Como se mencionó anteriormente, la región padece de un problema crónico de bajo crecimiento, que no es un tema solo de la última década, es una tendencia de largo plazo.
- Elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión social. Como es bien sabido, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. La desigualdad es un fenómeno que no solo va en contra de conceptos básicos de justicia social, sino que es ineficiente para el crecimiento y es corrosiva para la cohesión social y para la estabilidad de los pactos sociales.
- Brechas en la protección social. La región sigue caracterizándose por sus altos niveles de pobreza, con altos grados de vulnerabilidad, limitado acceso a un sistema de pensiones y bajo acceso a sistemas de protección universales.
- Sistemas educativos y de formación profesional débiles. En años recientes la velocidad de los avances en materia de educación ha venido disminuyendo y sufrieron serios reveses por el "apagón" educativo asociado con la pandemia de COVID-19. Hay marcadas desigualdades en la finalización de estudios y los resultados del aprendizaje en distintas pruebas estandarizadas eran muy deficientes aún antes de la pandemia.
- Alta desigualdad de género. La desigualdad de género en los países de la región continúa siendo inaceptablemente elevada. Este es un tema no solo de derechos humanos, es un imperativo moral y es económicamente ineficiente.
- Desarrollo ambientalmente no sostenible y cambio climático. Los crecientes efectos del cambio climático y la alta vulnerabilidad ante eventos extremos (huracanes, olas de calor, sequías, inundaciones, entre otros) son una pesada carga para el desarrollo económico. La región ha sufrido importantes deterioros ambientales, como un ritmo acelerado de deforestación, y la creciente contaminación del aire, el agua y el suelo.

- Brecha digital. Las brechas de acceso y uso de las tecnologías digitales son significativas en los países de la región. Esto es un reto para el desarrollo porque el futuro es digital, y cuanto más tarden los países en aumentar no solo el acceso sino el uso inteligente y masivo de las oportunidades de la nueva economía digital, más retrasarán el aprovechamiento de sus beneficios.
- Flujos migratorios intrarregionales crecientes. La migración internacional ha adquirido un lugar central en el debate político en América Latina y el Caribe. Prácticamente todos los países de la región son parte de los ciclos migratorios, como países de origen, destino, retorno o tránsito. La migración es un asunto de desarrollo y de derechos, que enfrenta retos significativos en la región en materia social, de seguridad, económica y cultural, entre otras.
- Insuficiente integración económica regional. El comercio intrarregional es, en general, reducido, al igual que los flujos de inversión extranjera entre países de la misma región. Aunque el proyecto integracionista ha llevado a la creación de numerosas instituciones regionales, los avances son modestos y heterogéneos.
- Espacios fiscales limitados y altos costos de financiamiento. La región enfrenta la imperiosa necesidad de aumentar la inversión, en un contexto en el que la capacidad para hacerlo se ve afectada por insuficientes recursos fiscales y acceso a financiamiento con altos costos.

De forma transversal a estas diez brechas, la región enfrenta una undécima brecha que se ha caracterizado también como una de las tres trampas: una brecha de capacidades institucionales débiles y de gobernanza poco efectiva. En las secciones C.1 y C.2 se presentaron dos formas de caracterizar y medir las capacidades institucionales: el índice de capacidades estatales de Hanson y Sigman (2021) y los indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial, que contienen seis dimensiones de gobernanza. Como se mencionó, aunque no existe una única metodología para medir las capacidades institucionales y la calidad de la gobernanza, estas dos metodologías de medición confirman las debilidades de los países de la región en esta dimensión. Estas debilidades limitan la capacidad de las políticas públicas y la capacidad de los Estados a la hora de gestionar las transformaciones necesarias para reducir las diez brechas identificadas y salir de las trampas.

Además, las tres trampas analizadas en este capítulo son centrales para explicar la crisis de desarrollo que actualmente atraviesa América Latina y el Caribe. Estas tres trampas se corresponden con varias de las diez brechas identificadas: i) la trampa de bajo crecimiento se corresponde directamente con la brecha de crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible; ii) la trampa de elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión social se corresponde con varias de las brechas sociales identificadas en el diagrama II.5, incluidas también las brechas de protección social, en los sistemas educativos y de formación profesional, en materia de desigualdad de género, así como las brechas digitales y también en la gestión de los flujos migratorios, y iii) la tercera trampa se alinea con el área transversal de gobernanza compleja y bajas capacidades institucionales del diagrama II.5.

Las áreas de este decálogo de brechas estructurales no son independientes unas de otras, sino que están interrelacionadas y, con frecuencia, se refuerzan mutuamente, creando círculos viciosos. Por ejemplo, el bajo crecimiento dificulta la reducción de la pobreza y la informalidad, así como la creación de empleo de calidad, es decir, obstaculiza un crecimiento más inclusivo. Asimismo, las brechas de protección social y las deficiencias en los sistemas educativos y de formación profesional limitan la movilidad social y el aumento de la equidad en la distribución de los ingresos.

5. Las 11 transformaciones indispensables en los modelos de desarrollo⁸

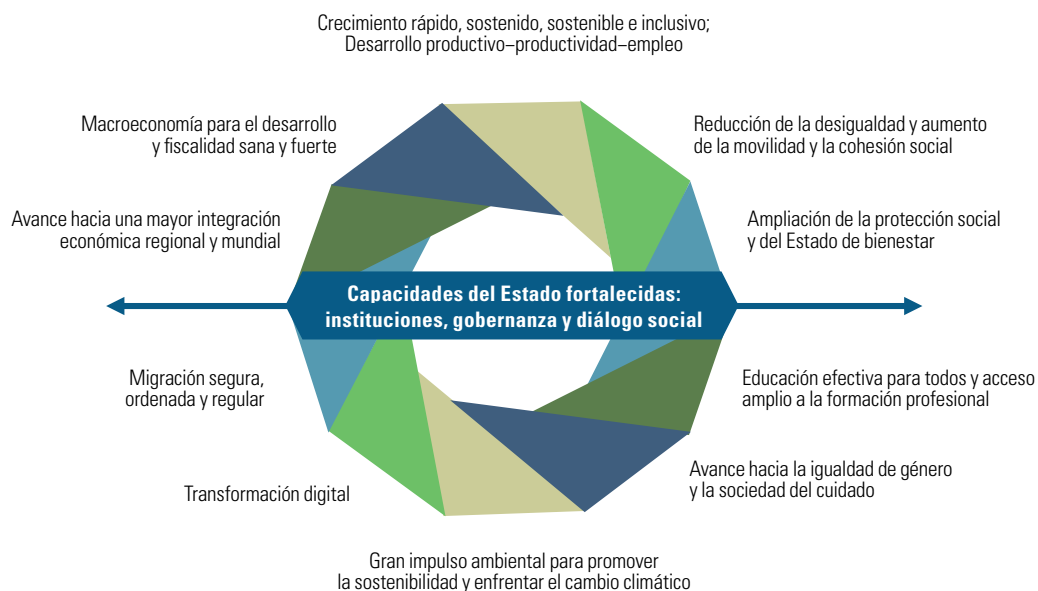
A diferencia del diagrama II.5, en el que se presenta un decálogo de brechas estructurales a modo de diagnóstico, en el diagrama II.6 se presentan 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo, de manera prescriptiva para alentar una conversación sobre qué debe hacerse y cómo hacerlo para cerrar o reducir

⁸ Al igual que la sección anterior, esta se basa en Salazar-Xirinachs (2023).

esas brechas. Esas 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo de los países de la región se consideran indispensables para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Corresponden a cada una de las diez brechas estructurales identificadas, más una adicional que es transversal y que se refiere a los “cómo”: el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de gobernanza y de diálogo social para las políticas públicas, que responde a la tercera de las trampas identificadas que afectan a la región.

Diagrama II.6

Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo



Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

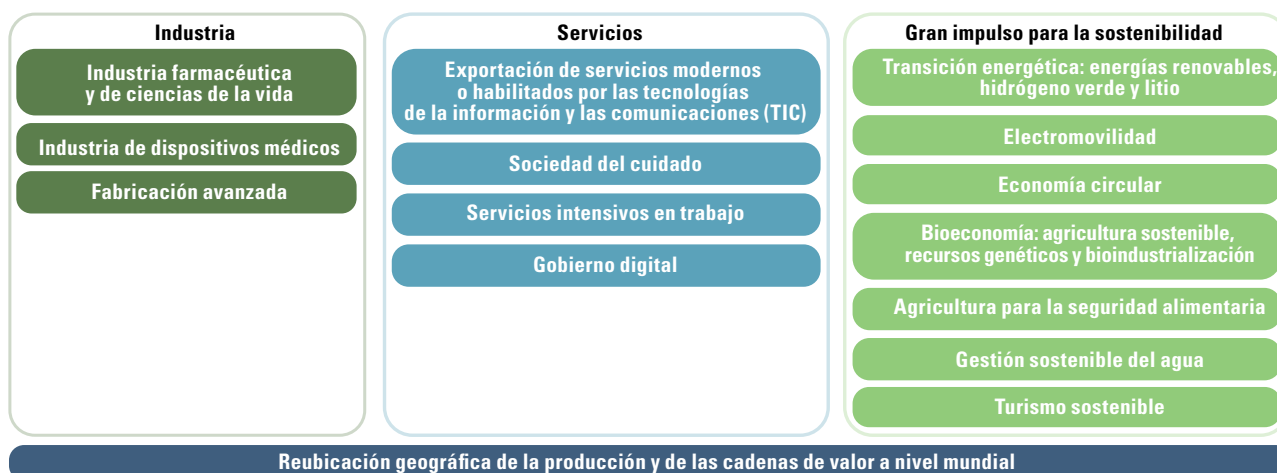
La propuesta de la CEPAL sobre “qué” hacer y “cómo” hacerlo para evitar una tercera década perdida, dinamizar el crecimiento económico y orientarlo hacia uno más sostenido, inclusivo y sostenible, incluye como ingrediente fundamental que los países amplíen sus políticas de desarrollo productivo con el foco puesto en la nueva generación de estas políticas. Para ello es preciso hacer apuestas sectoriales y utilizar el enfoque de clústeres como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de colaboración y gestión para el desarrollo productivo y mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo.

Para promover esta gran transformación productiva, la CEPAL ha propuesto 15 sectores o áreas dinamizadores del crecimiento que se incluyen en el diagrama II.7. Por sus efectos de arrastre (y en la innovación y la creación de empleo decente) y, en un importante número de casos, por estar alineados con ventajas competitivas potenciales de los países, además de sus impactos favorables en la transición energética y producción amigable con la naturaleza y el planeta, estos sectores, de manera diversa, ofrecen importantes oportunidades de liderar transformaciones productivas que le den al crecimiento no solo mayor dinamismo y mayor productividad, sino también mayor tracción en la creación de empleo y mayor sostenibilidad en términos ambientales.

Una advertencia importante es que el planteo de este conjunto de sectores no pretende ser de aplicación uniforme en todos los países y territorios, sino una lista ilustrativa de lo que puede ser un conjunto de apuestas sectoriales de alto retorno para el desarrollo, pero en el entendido de que cada país o territorio dentro de un país debe definir sus prioridades, eliminando algunos sectores y agregando otros, para equilibrar un grupo de apuestas productivas de acuerdo con sus propias ventajas competitivas y capacidades institucionales.

Diagrama II.7

Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores



Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs, "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

D. Conclusiones

América Latina y el Caribe enfrenta una crisis de desarrollo que se resume en las tres trampas del desarrollo, así como con el decálogo de brechas identificadas por la CEPAL y presentadas en este capítulo. Las tres trampas analizadas son de particular importancia para entender esta crisis. No se trata solamente de tendencias negativas de mediano o largo plazo en diversos indicadores económicos y sociales. Son también círculos viciosos que se refuerzan mutuamente y limitan la capacidad de avanzar hacia mayores niveles de desarrollo. La trampa de baja capacidad para crecer corresponde a una dinámica circular y autorreforzada de bajo dinamismo de la productividad, baja inversión e insuficiente calidad de los recursos humanos. La segunda trampa conforma un círculo vicioso entre alta desigualdad, baja movilidad y baja cohesión social, que incluye brechas en la protección social, en materia de género y educativas. La tercera trampa, por su parte, corresponde a una dinámica circular entre capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva.

Todo esto se da en un contexto internacional que presenta retos significativos para la región, pero también oportunidades, como se analizó en el capítulo I. La dinámica económica y las oportunidades de profundización de la integración de la región están condicionadas por un menor crecimiento de la economía y el comercio mundial. Destacan también los cambios geopolíticos y geoeconómicos en las reglas y las dinámicas de las relaciones internacionales, como las crecientes tensiones geopolíticas, el retorno de las políticas de desarrollo productivo y los cambios en las reglas de tributación internacional.

Enfrentar las brechas y salir de las trampas, en el contexto internacional actual, exige transformaciones profundas en el modelo de desarrollo, lo que la CEPAL ha resumido en 11 grandes transformaciones. En los capítulos siguientes se abordan con detalle las siguientes: i) la gran transformación productiva necesaria para alcanzar un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible; ii) la gran transformación en materia de reducción de la desigualdad y el logro de mayor movilidad y cohesión social, y iii) la gran transformación en términos de un crecimiento más verde y sostenible y para el enfrentamiento del cambio climático. El último capítulo aborda el reto de movilizar los recursos financieros necesarios para lograr estas transformaciones y avanzar en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La experiencia internacional muestra que no basta con hacer listas de objetivos y aspiraciones si no se tienen estrategias claras para promover los cambios y si las instituciones no poseen las capacidades para impulsar las transformaciones necesarias (Salazar-Xirinachs, 2023). De esta manera, un aporte central de los cuatro capítulos siguientes es el análisis de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) que se deben construir, así como algunos de los retos de gobernanza, para gestionar estas transformaciones.

Bibliografía

- Acemoglu, D. (2009), *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press.
- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2012), *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Deusto.
- Adelman, I. y C. Taft Morris (1967), *Society, Politics, & Economic Development: A Quantitative Approach*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- Agenor, P.-R. (2016), "Caught in the middle? The economics of middle-income traps," *Development Policies Working Paper*, N° 142, Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International (FERDI), diciembre.
- Aghion, P. y P. Howitt (1992), "A model of growth through creative destruction," *Econometrica*, vol. 60, N° 2.
- Alvaredo, F. y otros (2023), "Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America," *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-01521, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Álvarez, J. y C. Ruane (2024), "Informality and aggregate productivity: The case of Mexico," *European Economic Review*, en prensa.
- Amarante, V., N. Lustig y A. Vigorito (2024), «El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina» *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A (2024), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bancalari, A. y otros (2023), "Health inequalities in Latin American and the Caribbean: child, adolescent, reproductive, metabolic syndrome and mental health," *Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR)*, vol. III, N° 112, septiembre.
- Banco Mundial (2024), *Competencia ¿el ingrediente que falta para crecer?*, Washington, D.C., abril.
- (2018), *World Development Report 2018 (WDR 2018): Learning to Realize Education's Promise*.
- (2009), "The growth report: strategies for sustained growth and inclusive," *Law and Business Review of the Americas*, vol. 15, N° 1.
- Barro, R. J. (1996), "Determinants of economic growth: a cross-country empirical study," *NBER Working Paper*, N° 5698, August.
- (1991), "Economic growth in a cross section of countries," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2.
- Becker, Gary S. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Nueva York, National Bureau of Economic Research (NBER) [en línea] <https://doi.org/10.1177/000271626536000153>.
- Bosworth, B. y S. M. Collins (2003), "The empirics of growth: an update," *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2003, N° 2.
- Bourguignon, F., F.H.G. Ferreira y N. Lustig (2023), *Seventy-five Years of Measuring Income Inequality in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Brunori, P., F. Ferreira y G. Neidhöfer (2023), "Inequality of opportunity and intergenerational persistence in Latin America," *Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR)*, vol. III, N° 109, septiembre.
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París.
- Calderón, C. y L. Servén (2004), "The effects of infrastructure development on growth and income distribution," *Policy Research Working Paper*, N° 3400, Banco Mundial.
- Cárdenas, M. (2010), "State capacity in Latin America," *Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA*, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024*, Santiago, en prensa.
- (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- (2023b), *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1), Santiago.
- (2023c), *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago.
- (2022), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1), Santiago.
- (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.
- (2018a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago.
- (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2016), *Productividad y brechas estructurales en México* (LC/MEX/L.1211), Ciudad de México.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- Corporación Latinobarómetro (2022), *Informe Latinobarómetro 2021*, Santiago.

- De Ferranti, P. y otros (2004), *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Gregorio, J. (2007), "El crecimiento económico de la América Latina: del desencanto del siglo XX a los desafíos del XXI", *El Trimestre Económico*, vol. 75, N° 297.
- De la O, A., C. Rossel y P. Manzi (2023), "Opting out from public services and the social contract in Latin America", *Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR)*, vol. III, N° 127, noviembre.
- De Long, J. y L. Summers (1991), "Equipment investment and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, mayo.
- Díaz, Rodríguez, H. E. y F. Aroche (2020), "Determinantes de la productividad laboral en México: una aproximación desde la teoría del crecimiento endógeno con redes neuronales artificiales", *Revista de la CEPAL*, N° 130 (LC/PUB.2020/4-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espinoza, V. y otros (2023), "Estratificación, desigualdad y pacto social en el Chile actual: evaluaciones y preferencias de la población para la política pública", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/114), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esquivel, G. (2009), "Los determinantes del crecimiento económico en América Latina", *Documento de trabajo*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- Eslava, F. y F. Valencia Caicedo (2023), "Origins of Latin American inequality", *Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR)*, vol. III, N° 109, abril.
- Galindo, A. y A. Izquierdo (2024), *¿Listos para despegar? Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2024*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Guizzo Altube, M., C. Scartascini y M. Tommasi (2023), "The political economy of redistribution and (in)efficiency in Latin America and The Caribbean", *Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR)*, vol. III, N° 114, noviembre.
- Hall, R. E. y C. I. Jones (1999), "Why do some countries produce so much more output per worker than others?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, N° 1.
- Hanson, J. y R. Sigman (2021), "Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research", *The Journal of Politics*, vol. 83, N° 4.
- Hanushek, E. A. y L. Woessmann (2012), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, MIT Press.
- (2008), "The role of cognitive skills in economic development", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, N° 3.
- Harris, R. (2002), "Determinants of productivity growth: Issues and prospects", *Productivity issues in Canada*, S. Rao y A. Sharpe (eds.), Calgary, University of Calgary Press.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2.
- Herre, B., P. Arriagada y M. Roser (2023), "State Capacity" [en línea] OurWorldInData.org.
- Hofman, A. y otros (2017), "Crecimiento económico y productividad en Latinoamérica. El proyecto LA-KLEMS", *El Trimestre Económico*, vol. 84, N° 334.
- Judson, R. (1998) "Economic growth and investment in education: how allocation matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 3.
- Klenton, W. (2024), "What is productivity and how to measure it?", Investopedia, marzo [en línea] <https://www.investopedia.com/terms/p/productivity.asp>.
- Levy, S. (2018), *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lucas, R. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, N° 1.
- Maldonado Valera, C. y otros (2021), "Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mankiv, N.G., D. Romer y D. N. Weil (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2.
- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2022), "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McKinsey Global Institute (2014), "A tale of two Mexico's: Growth and prosperity in a two-speed economy", March [en línea] <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/investing-in-productivity-growth#/>.
- Mincer, J. (1974), "The human capital earnings function", *Schooling, Experience, and Earnings*, J. Mincer (ed.), National Bureau of Economic Research (NBER).
- Mischke, J. y otros (2024), "Investing in productivity growth", McKinsey Global Institute, marzo [en línea] <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/investing-in-productivity-growth#/>.
- North, D. C. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Cambridge University Press.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *Education at a Glance 2012. OECD Indicators*, París, OECD Publishing.
- (2003), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, París, OECD Publishing.
- (2001), *Measuring Productivity. Measurement of aggregate and industry-level productivity growth*, París, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing.
- Osiobe, U. (2019), “A literature review of human capital and economic growth”, *Business and Economic Research*, vol. 9, N° 4.
- Oxfam International (2024), *Inequality Inc. How corporate power divides our world and the need for a new era of public action*, Oxford, Oxfam International, enero.
- Padilla Pérez, R. y F. G. Villarreal (2017), “Structural change and productivity growth in Mexico, 1990–2014”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 41.
- Pritchett, L. (2024), “¿Cuándo impulsa la educación el crecimiento y cuándo no? Políticas educativas para un crecimiento transformador”, documento presentado en el ciclo de conferencias del 75° aniversario de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de marzo, en prensa.
- Psacharopoulos, G. y H. A. Patrinos (2004), “Returns to investment in education: a further update”, *Education Economics*, vol. 12, N° 2.
- Rannis, G. y F. Stewart (2002), “Crecimiento económico, y desarrollo humano en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 78 (LC/G.2187-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- RivasValdivia, J. C. (2014), “Divergencia económica estocástica y el rol de los desastres naturales en México y Centroamérica, 1980-2011”, tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Robinson, J., L. Fergusson y S. Torres (2023), “The interaction of economic and political inequality in Latin America”, *Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR)*, vol. III, N° 133, diciembre.
- Romer, P. (1990), “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5.
- (1986), “Increasing returns and long-run growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5.
- Sachs, J. D. y A. M. Warner (1995), “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *NBER Working Paper*, N° 5398.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), “Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Scartascini, C. y L. Valle Luna (2020), “How much do we trust others in LAC?: The role of inequality and perceptions”, *Technical Note*, N° IDB-TN-1999, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Shultz, T.W. (1975), “The value of the ability to deal with disequilibria”, *Journal of Economic Literature*, vol. 13, N° 3.
- Solow, R. M. (1956), “A contribution to the theory of economic growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1.
- Spence, M. (1973), “Job market signaling”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, N° 3.
- Székely, M. y otros (2024), “Retornos a la educación en América Latina y el Caribe”, *El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe*, M. Huepe, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial/Fundación Ford/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Telles, E. y otros (2023), “Racial and ethnic inequality in Latin America”, *Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR)*, LACIR series, vol. III, N° 113, noviembre.
- Titelman, D. y E. Pérez Caldentey (2015), “Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trucco, D. (2024), “Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2022), *Catalogue of Diversification Opportunities 2022. New export possibilities for 233 economies based on economic complexity analysis*, Ginebra.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2024), “Distribution of tertiary graduates by field of study” [base de datos en línea] <https://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3830>.
- Universidad de Harvard (2024), “Country & Product Complexity Rankings”, Growth Lab [en línea] <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>.
- Wang, Y. y S. Liu (2016), “Education, human capital and economic growth: empirical research on 55 countries and regions (1960-2009)”, *Theoretical Economics Letters*, vol. 6.



CAPÍTULO



El reto de gestionar las transformaciones

Introducción

- A. El reto de gestionar las transformaciones y salir de la trampa de baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva
- B. Gobernanza para gestionar las transformaciones y salir de las trampas
- C. La centralidad de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)
- D. La gestión de las reformas: la economía política y el diálogo social

Bibliografía

Introducción

La necesaria transformación de los modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe surge de la situación de crisis del desarrollo analizada en el capítulo II de esta publicación, en virtud de la cual, los países de la región enfrentan tres trampas interconectadas: una trampa de baja capacidad para crecer; una trampa de alta desigualdad y baja movilidad y cohesión social, y una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva. Este capítulo profundiza en esta tercera trampa y en los elementos a considerar para el análisis de cómo salir de ella.

Las claves para avanzar incluyen la identificación de qué hacer, pero van más allá, porque exigen abordar algo quizás más desafiante: cómo gestionar las transformaciones para que se orienten a la dirección deseada. Esto no solo incluye los aspectos técnicos de las políticas, sino también las capacidades para dirigir y coordinar la acción colectiva. Con este propósito, es fundamental tener en cuenta las ideas de Swilling (2020), quien resalta que, en un mundo incierto, complejo y cambiante, es crucial reconocer tres tipos de conocimiento esenciales para la eficacia en la acción: i) el conocimiento técnico de los sistemas socioeconómicos, ecológicos y tecnológicos; ii) el conocimiento prospectivo, que supone la formulación y comprensión de futuros deseables considerando los posibles impactos disruptivos y las tendencias, y iii) el conocimiento de las transformaciones, que abarca los procesos de cambio y transición necesarios para avanzar hacia metas deseadas, incluidas las habilidades de gobernanza para dirigir la acción colectiva.

El conocimiento técnico se examina a lo largo de los capítulos de este documento utilizando narrativas respaldadas por teoría y datos empíricos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los otros dos tipos de conocimiento, más sociales en su naturaleza, son fundamentales para impulsar la acción colectiva basada en una comprensión compartida de los sistemas, y se analizan en este capítulo.

A. El reto de gestionar las transformaciones y salir de la trampa de baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva

Para comprender los alcances del reto de gestionar las transformaciones conviene abordar cuatro temas y sus respectivos conceptos, que, si bien son distintos, se encuentran interrelacionados: i) la gobernanza (¿qué es y cómo se mejora?); ii) las capacidades institucionales (¿en qué consisten?); iii) la economía política (¿cómo hacer que las coaliciones para el cambio sean mayores que las resistencias al cambio?), y iv) el diálogo social (¿qué tipos de diálogos sociales se pueden establecer y cuáles son más apropiados para qué fines?). Aunque pueden identificarse otros temas, estos cuatro se refieren a aspectos fundamentales para promover cambios significativos con éxito y gestionar las transformaciones de manera efectiva, no solo como retos del sector público sino de toda la sociedad y no solo como retos de un solo período de gobierno sino en un horizonte de tiempo prolongado.

Esto conlleva una inversión en conocimiento contextual y una alineación de las políticas con las capacidades de implementación de cada país. Además, es necesario comprender que los procesos de transformación son complejos y dinámicos, y están rodeados de incertidumbre, por lo que es importante combinar capacidades técnicas y operativas con capacidades políticas y métodos iterativos de diseño, implementación, evaluación y reformulación de políticas en su gobernanza.

En la búsqueda de transformación de sus modelos de desarrollo, América Latina y el Caribe ha llevado adelante innumerables reformas políticas y económicas en las últimas décadas, desde estrategias en que el desarrollo era dirigido por el Estado, hasta estrategias de liberalización, desregulación y apertura. En muchos

de estos casos, se ha pretendido encontrar recetas únicas que brinden respuestas integrales a los problemas de desarrollo de la región. Sin embargo, no solo los resultados han sido dispares, sino que también se ha mostrado que no hay paradigmas que, de manera simplificada, otorguen respuestas inequívocas y bases suficientes para impulsar el desarrollo.

A su vez, ha quedado demostrado que el proceso por el que se diseña, adopta e implementa una política es tan importante como su contenido. Las políticas no se aplican en el vacío, sino que se implementan en un contexto moldeado por las instituciones y tradiciones políticas y culturales del país. En consecuencia, la capacidad institucional del Estado y el modo por el cual una variedad de actores estatales y no estatales actúan —e interactúan— en diferentes escenarios para formular e implementar una política o reforma social, económica o institucional incidirán en la eficacia de estas políticas. Por estas razones, analizar los “cómo” exige estudiar no solo el contenido específico de las políticas o sus efectos en variables económicas y sociales, sino también las capacidades estatales y los procesos críticos que les dan forma y las ponen en práctica, es decir, el foco es la capacidad y eficacia directiva de las políticas públicas.

La demanda de la ciudadanía a los Gobiernos y sus instituciones públicas de respuestas efectivas exige capacidad para liderar transformaciones en los modelos de desarrollo. Estas transformaciones, a su vez, precisan necesariamente de una mejora de la capacidad institucional del Estado para diseñar, implementar, evaluar y reformular políticas públicas según las cambiantes circunstancias. La falta de este tipo de capacidades queda de manifiesto en las respuestas institucionales, muchas veces insuficientes, que los países de la región han brindado a situaciones de elevada complejidad e incertidumbre, como el desfase en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹, el aumento de la polarización y los conflictos, las dificultades de gobernabilidad política presentes en muchos de los países de la región, y el deterioro en los índices mundiales de gobernanza pública y de corrupción y transparencia. Para ello, resulta indispensable comprender e indagar en aspectos referidos a la capacidad de gobernabilidad y, muy particularmente, de gobernanza, y asuntos relacionados con las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), la economía política y el diálogo social, ya que son factores que permitirán articular estrategias y políticas, así como asegurar su efectiva implementación.

B. Gobernanza para gestionar las transformaciones y salir de las trampas

1. Alcances y significado de la gobernanza

El concepto de gobernanza ha sido ampliamente utilizado por los encargados de formular e implementar las políticas, al igual que por organismos internacionales, en particular los responsables de promover el progreso social y económico de los países. Mucho se ha dicho de la gobernanza: que es un concepto puente, un concepto general, un concepto descriptivo, un enfoque, una teoría o una perspectiva (Levi-Faur, 2012). La ambigüedad del concepto se debe a que cada autor puede darle forma y alcance según su experiencia subjetiva, su posicionamiento ideológico o sus preferencias intelectuales.

Además, en el ámbito de la política pública, el concepto se refiere fundamentalmente a cómo el sector público, junto con actores no gubernamentales y extraparlamentarios, o por sí solo, es capaz de proporcionar dirección y control a la sociedad y la economía (Levi-Faur, 2012). La literatura sobre gobernanza contiene narrativas y

¹ En la Séptima Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (15 al 18 de abril de 2024) se instó a revitalizar el compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y propiciar políticas y acciones renovadas y audaces para acelerar el paso hacia el cumplimiento de los ODS, debido a que la región está en camino de alcanzar únicamente el 22% de las metas, mientras que en el 46% de ellas se avanza con una dirección favorable, pero no a la velocidad necesaria para cumplirlas, y el 32% restante no llegarían a cumplirse.

análisis para entender al gobierno un poco menos como un problema de poder y algo más como un problema de dirección. Como indica Boyer (1990), centrarse en la gobernanza es analizar la acción del Gobierno, y el modo en que interactúa con sus socios no gubernamentales en el proceso de gobierno, en especial en la acción colectiva sobre la economía y las políticas públicas.

Los Gobiernos, a causa de la creciente complejidad de los desafíos y las limitaciones de índole fiscal y política que enfrentan, se han tornado más dependientes de los actores sociales para dar dirección y efectividad a su gestión, ya que la colaboración y el apoyo es una condición necesaria para resolver problemas. La gobernanza conlleva la imagen y el significado de transformación que alude, a su vez, a un cambio que puede referir a nuevos procesos para gobernar o nuevos métodos mediante los cuales se gobierna una sociedad (Rhodes, 1996). Estos cambios o transformaciones pueden versar sobre diversos aspectos, lo que amplía significativamente los alcances y ámbitos de estudio de la gobernanza².

En consecuencia, el enfoque de gobernanza refiere a un proceso directivo donde el gobierno es un agente necesario, pero insuficiente, aun cuando esté dotado de las capacidades necesarias. En este caso, las capacidades y los recursos de actores no políticos y extragubernamentales se valoran y son igualmente necesarios. La gobernanza supone entonces un “proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad [...] es una acción colectiva por el hecho [de] que participan múltiples actores en su diseño y realización y, por ende, requiere [...] una instancia/agencia de gobierno con la función de resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación) y su eficacia” (Aguilar, 2007, pág. 19).

La literatura asigna a la gobernanza, al menos, cuatro maneras de comprenderla: como estructura, proceso, mecanismo o estrategia (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1

Dimensiones analíticas de la gobernanza

Eje analítico	Definición	Descripción
Estructura	La arquitectura de las instituciones formales e informales	– Se trata del ámbito más estudiado, y se ha conceptualizado en líneas de investigación que incluyen temas como: sistemas de reglas, regímenes de leyes, decisiones judiciales y prácticas administrativas, modos institucionalizados de coordinación social, y conjunto de instituciones regulatorias, no jerárquicas y de múltiples niveles.
Proceso	La dinámica y las funciones de dirección que intervienen en prolongados procesos de formulación de políticas	– Apunta a captar aspectos más dinámicos. – Se reflexiona sobre la gobernanza, no como un conjunto estable o duradero de instituciones, sino como un proceso continuo de dirección, donde se debe mejorar la capacidad institucional para dirigir y coordinar.
Mecanismo	Procedimientos institucionales de decisión, cumplimiento y control	– La gobernanza también tiene que ver con la institucionalización y naturalización de los procedimientos de toma de decisiones.
Estrategia	Articulación específica de los esfuerzos de los actores para gestionar cambios en los sistemas y procesos de gobernanza	– La gobernanza, como estrategia, es el diseño, creación y adaptación de sistemas de gobernanza. – En este sentido, se refiere a la gobernanza en acción, el marco institucional y la configuración de actores que van más allá de las instituciones formales de gobierno.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2012.

² Entre muchos otros tipos y aplicaciones del concepto y los instrumentos de gobernanza, se puede hacer referencia, por ejemplo, a la gobernanza económica, como las iniciativas clúster en el ámbito del desarrollo productivo; a la gobernanza mundial o regional; a la gobernanza en ámbitos políticos y de gestión pública, lo que dará espacio a la gobernanza democrática, vinculada a las reformas del Estado, y a la gobernanza de riesgos, donde cabe destacar la gobernanza del cambio climático. Además, para circunstancias de incertidumbre y de entornos rápidamente cambiantes, se ha desarrollado el concepto de gobernanza experimentalista, que entiende la gestión de las políticas como procesos colaborativos e iterativos, para la identificación colectiva (sectores público, privado, académico y de la sociedad civil) de problemas y sus respectivas soluciones, a partir de iteraciones múltiples, aprendizaje y corrección del rumbo de manera continua.

En consecuencia, una buena gobernanza es aquella que aumenta la capacidad del Estado para establecer direcciones de cambio o transformación y promover esos cambios con la participación de actores no estatales en la elaboración e implementación de políticas públicas. El objetivo es lograr que la gobernanza sea más eficaz y menos falible. Desde esta perspectiva, los gobiernos mejorarían su capacidad para gobernar mediante el fortalecimiento de sus propias capacidades institucionales al mismo tiempo que entablan relaciones más estrechas con actores no estatales. Este mecanismo establece una nueva forma de interacción entre el gobierno y la sociedad que procesa los intereses, objetivos y soluciones de las políticas públicas (O'Donnell y otros, 2015; Levi y otros, 2015; Acuña y Chudnovsky, 2017).

2. Gobernanza y gobernabilidad

Gobernanza y gobernabilidad son dos conceptos relacionados, pero distintos, que son utilizados por analistas y organismos internacionales, así como en el ámbito político y de gobierno, de manera intercambiable, como si fueran sinónimos, cuando en realidad no lo son.

La gobernabilidad se refiere a la capacidad de un sistema político para garantizar el cumplimiento de las leyes, mantener la estabilidad, operar eficazmente y asegurar la legitimidad en la toma de decisiones. En este sentido, refiere a la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1985). Una situación de buena gobernabilidad supone que las instituciones funcionan adecuadamente, que existe un equilibrio de poderes, que se respeta el Estado de derecho y que se promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones. Por el contrario, la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como el espiral de la ingobernabilidad (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1985, pág. 707). La gobernabilidad, por lo tanto, supone la habilidad de un sistema político para operar de manera efectiva, legítima y estable, con lo que contribuye a alcanzar la estabilidad política, el desarrollo económico y la cohesión social (Montero Bagatella, 2012).

De todos modos, y tal vez por ello, los términos “gobernanza” y “gobernabilidad” están íntimamente ligados y su uso es, en general, indistinto. En cierta forma, una supone a la otra, ya que la gobernanza exige un entorno propicio de gobernabilidad del sistema político.

Varios autores e instituciones multilaterales han manifestado su preocupación sobre la calidad de la gobernanza en los países de América Latina y el Caribe y el estado de su gobernabilidad, ya que es cada vez menos claro que los sistemas políticos de la región tengan la capacidad para responder efectivamente a las necesidades y expectativas socioeconómicas de la población, así como para canalizar la creciente conflictividad social y polarización política que exhibe la región. Como resultado de ello, es cada vez mayor la presión existente sobre la institucionalidad democrática [...]” (IDEA Internacional/PNUD, 2022).

IDEA Internacional/PNUD (2022) utilizan la definición clásica de gobernanza y señalan que se refiere a “una serie de (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos.” En particular, se analiza el marco institucional que constituye la fuente de los incentivos que moldean las políticas en práctica. Se trata de estudiar lo que se conoce como “la política de las políticas públicas”:

Desde este punto de vista, se reconoce que las políticas son importantes no solo por su contenido técnico sino también porque pueden tener ciertas características, como estabilidad, adaptabilidad, coherencia, la posibilidad de ser implementadas en forma efectiva, la orientación al interés público y la eficiencia. La medida en que las políticas tienen dichas características depende de la forma en que interactúan los actores en el proceso de formulación de políticas. Los ciclos del proceso son viciosos o virtuosos según los incentivos institucionales que influyen en el comportamiento de los distintos participantes y según el efecto dinámico de las interacciones entre ellos en el resultado final. Las instituciones y los procesos no son neutrales ni meramente instrumentales: son el crisol en el cual las políticas se forjan, se moldean y adquieren su forma y significado verdaderos (Stein y otros, 2006, pág. 278).

Para este enfoque, en los procesos de aprobación e implementación de políticas públicas hay ciertas instituciones básicas que son críticas: una burocracia profesional y estable, un Poder Judicial independiente, un sistema de partidos institucionalizados y programáticos, y una legislatura capaz de contribuir activamente al debate de las políticas públicas. En consecuencia, las características de las políticas son resultado del proceso por el cual se diseñan, que, por definición, es un proceso político en el que interviene una multiplicidad de actores que interactúan en una variedad de ámbitos formales e informales (como el Congreso o la calle), que, a su vez, pueden ser más o menos transparentes.

El informe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (IDEA Internacional/PNUD, 2022) destaca cuatro temas centrales para comprender los desafíos de la gobernanza en América Latina y el Caribe. Primero, se hace referencia al mal desempeño económico como una fuerza impulsora del descontento social. El mal desempeño se aborda en términos de bajo crecimiento económico, aumento de la desigualdad del ingreso y la riqueza, segmentación del mercado laboral y sistemas fiscales poco redistributivos. La conexión entre estas tendencias y el descontento social se refleja en las diversas formas de exclusión que generan, que, a su vez, alimentan las crisis de gobernanza y gobernabilidad.

El segundo lugar, se destaca la desafección representativa y democrática como un tema crítico. Se identifican riesgos relacionados con esta problemática, como la falta de instituciones legítimas y eficaces para representar intereses colectivos, lo que dificulta la consecución de acuerdos sociales y políticos amplios. Además, se resalta la importancia de abordar la fragmentación política y la polarización, así como el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales.

El tercer tema analizado es el rezago y deterioro en la construcción del Estado de derecho. Se señala la necesidad de reformas urgentes para protegerlo y fortalecerlo, dado que la ausencia de estas medidas podría comprometer la fortaleza de los procesos electorales y traducirse en una mayor polarización política y la vulneración de derechos fundamentales.

Por último, se estudia la democratización del espacio digital como un aspecto emergente de la gobernanza en la región. El aumento del uso de plataformas de redes sociales ha transformado los debates políticos y los canales de comunicación entre ciudadanos y gobiernos. Aunque estos nuevos medios ofrecen oportunidades para una mayor participación y una mejor gobernabilidad, también plantean desafíos en términos de vulneración de derechos y uso inadecuado, que pueden erosionar la calidad democrática. En este sentido, se destaca la importancia de fortalecer la cooperación internacional para abordar estos temas y promover discusiones inclusivas sobre la gobernanza digital.

3. La gobernanza anticipatoria: un enfoque contemporáneo para gestionar las transformaciones

El concepto de gobernanza anticipatoria surgió hace cuatro décadas, pero ha sido en la última década y media cuando ha suscitado un interés creciente entre gobiernos y organismos internacionales (Medina Vásquez, 2023). Según Strategic Foresight (s.f.), la gobernanza anticipatoria se define como la integración y aplicación sistemática de la prospectiva estratégica en toda la estructura gubernamental, abarcando el análisis de políticas y los procesos de toma de decisiones. En lugar de evitar o subestimar la incertidumbre, este enfoque busca explorarla y entender sus implicancias para las decisiones tanto actuales como futuras (Quay, 2010). En este sentido, la gobernanza anticipatoria conlleva procesos y sistemas colaborativos y participativos diseñados para explorar y visualizar futuros posibles, establecer direcciones estratégicas, desarrollar estrategias y evaluar opciones para una región, ciudad o estado específico (Ramos, 2020).

Este enfoque incluye una serie estructurada de interacciones entre actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil, orientada a generar nuevas perspectivas sobre el futuro, establecer relaciones sostenibles a mediano y largo plazo, y transformar actitudes y comportamientos colectivos (Scapolo, 2011; Van der Heijden, 2004). De esta manera, las actividades prospectivas facilitan procesos de aprendizaje mutuo, lo que permite a los participantes, especialmente a los líderes políticos, adquirir una comprensión más profunda de los escenarios futuros a partir de las decisiones que se toman en el presente.

Esta visión cuenta con un sólido respaldo en las Naciones Unidas. El Secretario General, António Guterres, en el informe *Nuestra Agenda Común* y lo que se ha dado en llamar “el quinteto del cambio” para impulsar unas Naciones Unidas 2.0 (ONU 2.0), busca revitalizar la cultura organizacional con una visión de futuro fortalecida por habilidades de vanguardia para el siglo XXI. La iniciativa ONU 2.0 se centra en el análisis prospectivo para dotar a las Naciones Unidas de capacidades orientadas a identificar tendencias emergentes, anticipar cambios y responder de manera proactiva. Además, pone énfasis en el uso de datos para mejorar la recopilación, el procesamiento y el uso de información proveniente de diversas fuentes, fomenta una cultura de innovación para crear entornos que estimulen la creatividad y el aprendizaje continuo, insta al desarrollo de habilidades en ciencias del comportamiento y promueve una cultura fundamentada en el entendimiento profundo de las conductas humanas.

La CEPAL ha asumido un compromiso activo con la promoción y el avance de una agenda de prospectiva estratégica y gobernanza anticipatoria. Como parte de este esfuerzo, los días 20 y 21 de junio de 2024 organizó, con el respaldo de la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado de Chile y la Comisión Especial de Futuros de la Cámara de Representantes del Uruguay, la Primera Conferencia Regional de las Comisiones de Futuro Parlamentarias. En el evento se destacó la importancia de contar con instituciones y mecanismos capaces de interpretar el contexto y anticipar el futuro mediante la exploración de diversos escenarios. Transformar instituciones para incrementar su eficacia y sus niveles de confianza es crucial para fortalecer la democracia en la región³.

La función prospectiva y estratégica es esencial y debe ser un ejercicio permanente que cuente con la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. El propósito específico de la prospectiva legislativa es anticipar las opciones estratégicas del Estado y coordinar eficazmente la agenda pública. Esto supone fomentar un diálogo social continuo para construir puentes, coordinar actores y generar visiones ampliamente compartidas y alianzas que permitan abordar de manera efectiva los grandes desafíos del presente y del futuro.

Para la CEPAL, la gobernanza anticipatoria no es una retórica sobre el futuro; es pensar en escenarios futuros para instalar y mejorar los temas que son importantes para el presente, con lo que, además, se puede generar un clima político favorable que ayude a reducir la polarización y avanzar en las direcciones deseadas. La gobernanza anticipatoria es una disciplina que cuenta con enfoques metodológicos y que debe estar respaldada por instituciones sólidas. Un ejemplo de ello es el caso de Chile, donde la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado adoptó métodos innovadores al contar con la participación de diversos actores y establecer comisiones técnicas con la participación de académicos y científicos. De esta iniciativa han surgido políticas concretas, como las relacionadas con inteligencia artificial y el hidrógeno verde, entre otras.

Lo distintivo de este tipo de comisiones reside en su capacidad para diseñar políticas públicas⁴ respaldadas por pruebas científicas, con orientación a largo plazo y mecanismos efectivos de implementación. No se trata simplemente de palabras, sino de una acción decidida para construir de manera activa el futuro. Además, estas comisiones elaboran estrategias nacionales para promover tecnologías innovadoras y proponen proyectos de ley que exploran los límites y las oportunidades de la ciencia.

Más allá de las experiencias en países de la región, que aún son limitadas, algunos ejemplos destacados a nivel mundial, como el del Centro para Futuros Estratégicos de la Oficina del Primer Ministro de Singapur, muestran que este tipo de capacidades institucionales, ya sea en el ámbito legislativo o ejecutivo, cumplen

³ El *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024* del PNUD (2024) resalta la necesidad urgente de romper el bloqueo y reimaginar la cooperación en un mundo polarizado que obstaculiza el desarrollo humano. Para superar estos desafíos, se recomienda: i) crear espacios de diálogo y concertación social, donde, por ejemplo, las Comisiones de Futuro podrían desempeñar un papel crucial; ii) orientar los bienes públicos hacia el futuro, especialmente en áreas como el cambio climático y las nuevas tecnologías, temas que las Comisiones de Futuro podrían destacar en la agenda y el debate público, y iii) establecer procesos de comunicación basados en la confianza y con resultados tangibles, invirtiendo en estrategias de comunicación efectiva para garantizar una recepción positiva por parte de la ciudadanía.

⁴ En términos de capacidades, es crucial encontrar un equilibrio entre la innovación y la gestión de riesgos, especialmente en el ámbito legislativo. Es fundamental que la gestión del riesgo no obstaculice la capacidad de innovación, y que la legislación sea lo suficientemente flexible y adaptable para no quedarse rezagada frente a los cambios rápidos. Además, es esencial diferenciar entre reacción y anticipación. Se debe evitar limitarse a enfoques reactivos y hay que hacer el esfuerzo de estar siempre preparados para anticipar los desafíos futuros. La calidad y disponibilidad de datos juegan un papel crucial en este aspecto, por lo que fortalecer los sistemas de datos y mejorar la transparencia son tareas fundamentales para avanzar en esta dirección.

funciones centrales, como identificar tendencias emergentes y factores que pueden impactar en las prioridades nacionales, mejorar e informar la toma de decisiones sobre el futuro, y desarrollar capacidades y habilidades para la práctica de la prospectiva estratégica. El objetivo es claro: estar preparados para responder al impacto de las perturbaciones que pueden afectar el sistema, enfocándose en anticipar acontecimientos inesperados y manejar posibles crisis.

La Unión Europea también cuenta con una experiencia significativa. El caso del Sistema Europeo para el Análisis Estratégico y Político (ESPAS) y su estrategia de prospectiva estratégica surgieron tras una serie de crisis que afectaron a Europa y al mundo, como la crisis financiera mundial de 2008, la Primavera Árabe y la crisis migratoria. Estos eventos subrayaron la necesidad de adoptar una visión a largo plazo. El ESPAS comenzó como un proyecto piloto en 2010 y evolucionó hasta transformarse en un sistema interinstitucional al demostrarse su valor agregado mediante la colaboración entre diversas instituciones. De la experiencia europea surgen una serie de lecciones aprendidas, como que se debe contar con herramientas y capacidades adecuadas, así como con estructuras organizacionales que faciliten la prospectiva; identificar y destacar a los líderes en este ámbito, y lograr una comunicación efectiva que adapte la información a cada institución y la vuelve de utilidad.

En América Latina y el Caribe, algunas ideas para implementar la prospectiva estratégica y la gobernanza anticipatoria incluyen:

- Establecer una red regional de líderes políticos comprometidos con la prospectiva.
- Construir plataformas interparlamentarias para facilitar el intercambio de conocimientos.
- Crear una red de prospectiva que incluya a regiones y ciudades.
- Utilizar, compartir y analizar datos para informar los esfuerzos de prospectiva, con el propósito de evitar duplicaciones innecesarias.
- Apoyar redes internacionales de parlamentarios comprometidos con la prospectiva estratégica.
- Proporcionar apoyo a países, ministerios y Parlamentos para elaborar propuestas concretas mediante un manual de prácticas recomendadas.

Iniciativas como estas pueden fortalecer la capacidad de la región para anticipar y manejar futuros desafíos de manera más efectiva.

4. Cooperación entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil

Como se explicó, la gobernanza o gestión de las transformaciones no es algo que el Gobierno pueda hacer solo, sino que es un proceso social que exige la movilización y cooperación de diversos sectores de la sociedad. Las transformaciones precisan de la definición de un sentido de dirección y la gestión de las transformaciones exige movilizar la acción colectiva con la participación de múltiples actores.

En cuanto al sector privado, hay múltiples canales mediante los cuales las empresas y el sector empresarial pueden contribuir a las transformaciones. El principal canal lo constituyen, por supuesto, las actividades de inversión, producción y generación de empleo. Para estas actividades, el sector privado funciona a través del mercado y responde a incentivos, con lo que su contribución a las transformaciones dependerá de factores como los marcos regulatorios que establezca la política pública, la calidad del Estado de derecho, el entorno institucional, las políticas educativas y de capacitación, y el grado en que los mercados y las instituciones que los conforman funcionen con eficiencia.

En ese sentido, las empresas son grandes actores del desarrollo, pero su contribución a una mayor productividad, inclusividad y sostenibilidad del desarrollo depende de toda una serie de condiciones en las que inciden las políticas públicas, ya sea en sentido positivo o negativo. En este documento de posición se vuelve sobre este tema en relación con aspectos específicos relacionados con la transformación productiva, las políticas sociales y el crecimiento sostenible. Por ejemplo, la propuesta de la CEPAL de un grupo de sectores dinamizadores para las políticas de desarrollo productivo es una estrategia de crecimiento que trata de acelerar y alinear los esfuerzos de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil en el desarrollo de esos sectores a través de iniciativas clúster, por ejemplo, y sus respectivos mecanismos de gobernanza.

También se examinan los modos en que los encargados de formular las políticas, los actores empresariales y otras partes interesadas pueden dar forma a los resultados sociales de la actividad empresarial, a través de intervenciones en los sistemas de mercado y las cadenas de valor, o a partir de políticas de desarrollo productivo específicas y su gobernanza, lo que incluye estrategias que se aplican en distintas agrupaciones empresariales (iniciativas clúster), políticas de inclusión de servicios financieros o modelos alternativos de organización económica.

La actividad del sector empresarial puede ser subóptima en términos de sus posibles aportes a las transformaciones cuando hay tanto fallas del mercado como fallas del Gobierno. Pero, como bien ha planteado Mazzucato (2023), la mejor manera de conceptualizar el papel del Estado no es solo en términos de resolver “fallas del mercado”, sino más bien en términos de dar forma a los mercados y crear nuevas áreas de oportunidad que orienten los esfuerzos privados en ciertas direcciones. Esa es una de las maneras más importantes de promover el cambio transformacional.

Esta es también la visión de Cohen y DeLong (2016, págs. 1-2) sobre cómo los Estados Unidos fueron promoviendo y gestionando las grandes transformaciones en su modelo de desarrollo desde los tiempos de Alexander Hamilton. Los autores señalan que, desde el principio, los Estados Unidos han aplicado, una y otra vez, políticas para orientar su economía hacia una nueva dirección del crecimiento, hacia un nuevo espacio de oportunidades. Estos importantes redireccionamientos han respondido a decisiones colectivas; no han sido el resultado de una suma de innumerables decisiones individuales orientadas a otros fines, ni el resultado de una evolución irracional sin orientación alguna. Han sido diseños inteligentes implementados por el Gobierno, apoyados e impulsados por fuerzas políticas poderosas y con frecuencia de amplia base, unidas por una visión común sobre cómo debía cambiar la economía. La nueva dirección siempre se eligió con pragmatismo, sin ideología, y se presentó de manera concreta.

Con sus propias visiones sobre cómo debían cambiar sus economías, aunque en momentos históricos y condiciones muy distintas, bien conocidos son también los casos más recientes de promoción y gestión de las transformaciones en China, el Japón y otros países asiáticos.

Más allá de su participación activa en los espacios de oportunidad creados por la política pública y los mercados para la inversión y la actividad productiva, el sector privado y las empresas pueden colaborar de muy diversas formas con los Gobiernos, el sector académico, la sociedad civil y múltiples actores en la gestión de las transformaciones. Algunas de ellas son:

- i) Promoción de la transparencia en sus operaciones y cumplimiento con las regulaciones y leyes aplicables.
- ii) Fomento de una cultura empresarial ética, basada en valores de honestidad, integridad y respeto a los derechos humanos.
- iii) Adopción de políticas de responsabilidad social corporativa que contribuyan al bienestar de la sociedad y al desarrollo sostenible.
- iv) Combate de la corrupción en todas sus formas, tanto en el sector privado como en el sector público, lo que incluye el fomento de una cultura de integridad en sus operaciones.
- v) Colaboración con el Gobierno y las instituciones públicas para abordar desafíos comunes.
- vi) Inversión en la capacitación de sus empleados y apoyo a programas de formación y capacitación para funcionarios públicos.

- vii) Promoción de la diversidad y la inclusión, no solo en las empresas sino en general en la fuerza laboral, como forma de contribuir a la equidad de género, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.
- viii) Participación en espacios de diálogo social público-privado y en mesas de trabajo para contribuir con propuestas y soluciones innovadoras a los retos y desafíos del desarrollo, incluidos los de gobernanza y desarrollo institucional.

Hay una amplia literatura y multiplicidad de ejemplos sobre cómo el sector privado colabora, y puede colaborar aún más, de todas estas y otras formas, en la gestión de las transformaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil también pueden desempeñar un papel crucial en la formulación e implementación de políticas públicas, y en la gestión de las transformaciones en los modelos de desarrollo. La sociedad civil no es, por supuesto, un sector único, sino que representa una amplia gama de intereses y perspectivas, incluidos grupos de mujeres, jóvenes, Pueblos Indígenas, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y sindicatos, entre otros. Su participación contribuye a que se consideren diversas voces y experiencias en la toma de decisiones. Además, puede aumentar la legitimidad de la formulación de políticas públicas y la aceptación de estas políticas, mediante la participación de los ciudadanos en las políticas, planes y programas que afectan sus vidas y comunidades.

La sociedad civil contribuye también a vigilar la implementación de políticas públicas y a demandar transparencia, rendición de cuentas y respeto por los derechos humanos. La cooperación de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas contribuye a su sostenibilidad a largo plazo, ya que fomenta la apropiación y el compromiso de la comunidad con dichas políticas.

Asimismo, la sociedad civil aporta conocimientos, experiencias e información empírica, y complementa el análisis técnico de los Gobiernos y las instituciones multilaterales con información detallada sobre las realidades locales y las necesidades de sectores específicos de la población. Al incorporar las perspectivas y conocimientos de diversos sectores de la sociedad civil, se enriquece el proceso de formulación de políticas, lo que se traduce en políticas más informadas, relevantes y efectivas, que abordan de manera más adecuada los problemas y desafíos sociales y económicos.

A través de campañas de concientización, actividades educativas y movilizaciones comunitarias, las organizaciones de la sociedad civil pueden promover la acción ciudadana y el compromiso con las distintas políticas y los ODS. El objetivo es generar impactos significativos, como aumentar la conciencia y el compromiso ciudadano, defender sus intereses ante los Gobiernos y los responsables de la toma de decisiones, impulsar agendas transformadoras, y fortalecer alianzas y colaboraciones multiactor.

La participación tanto del sector privado como de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas y como coautores de políticas transformadoras exige la puesta en marcha de una serie de capacidades y procesos en las mismas instituciones públicas. En cuanto a las capacidades, se vuelve sobre el tema en la sección C, donde se analizan las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones públicas. En lo que refiere a los procesos, en la sección D se analiza el papel de los diversos espacios de diálogo social y mecanismos más amplios de participación ciudadana.

C. La centralidad de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)

1. Capacidades para transformar

La economía del desarrollo ha analizado el concepto de capacidades para la transformación productiva y para el crecimiento convergente desde dos perspectivas: i) la perspectiva de los patrones de cambio estructural, que considera las capacidades para la elaboración de nuevos productos y la adopción de tecnologías, y ii) la perspectiva de los procesos, que se enfoca en los procesos de aprendizaje de capacidades de las empresas

para desempeñar tareas de coordinación, inversión, innovación e identificación y solución de problemas. No obstante, como argumenta Nübler (2017, pág. 126), los modelos de crecimiento predominantes han descuidado las capacidades casi por completo. Por esta razón, Nübler (2017) se propone la tarea de elaborar una teoría de las capacidades para la transformación productiva y el aprendizaje para el crecimiento convergente. La autora hace una distinción entre las capacidades productivas que residen en la “esfera material” (dotación de factores) y las que residen en la “esfera no material” de la economía, es decir, trabaja sobre los conceptos de “capacidades basadas en los conocimientos” y “aprendizaje colectivo”. Estos dos conceptos, junto con el de crecimiento convergente, forman las bases para una teoría de las capacidades que ayude a analizar cómo entender mejor las capacidades, dónde residen, cómo se crean y cuál es su papel en el desarrollo económico.

En un estudio independiente, Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014) plantearon el concepto de capacidades técnicas, operativas y políticas de las instituciones para el desarrollo productivo. Sobre esa base, Cornick y otros (2018) elaboraron el concepto de manera más amplia y se plantearon la pregunta sobre las capacidades de las instituciones para el desarrollo productivo, al tiempo que analizaron estas capacidades para los casos de la Argentina, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay.

Con base en estos trabajos, la CEPAL ha tomado el concepto de capacidades técnicas, operativas y políticas y lo ha ampliado de dos formas. Primero, para incluir también las capacidades prospectivas, es decir, las capacidades de las instituciones para pensar el futuro y utilizar las técnicas de la prospectiva para pensar escenarios y sus consecuencias para las políticas. En segundo término, se amplió más allá de la aplicación a políticas de desarrollo productivo, para aplicarlo a las capacidades institucionales en cualquier campo de política: social, ambiental, de transformación digital, de género u otro. De esta manera, el estudio de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones ocupa un lugar central en el marco conceptual que la CEPAL propone para responder al reto de gestionar las transformaciones.

El rol activo del Estado y sus instituciones constituye un eje fundamental en el proceso de transformaciones necesarias para tender hacia un modelo de desarrollo productivo, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2012, 2014, 2018 y 2022). Para llevar adelante estas transformaciones se necesita diseñar estrategias de desarrollo, revalorizar la política pública y el papel del Estado en su acepción más amplia, y enfatizar la importancia de las capacidades del sector público. Por ello, en esta sección se hará referencia a cómo las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas son requisitos esenciales para que las políticas públicas sean eficaces en la transformación de las realidades en sus áreas de competencia. A la vez, son capacidades que permiten al sector público adaptarse de manera efectiva a los cambios en su entorno y responder proactivamente a las necesidades cambiantes de la sociedad y los ciudadanos (Medina Vásquez, 2020).

En esta sección, se reflexiona en torno a las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas en el ámbito público, puesto que han recibido escasa atención analítica. Es por ello también que la CEPAL promueve una agenda de investigación para comprender cómo estas capacidades pueden mejorar la formulación de políticas en términos de eficacia y eficiencia, y así contribuir a transformar los modelos de desarrollo.

2. Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas para la transformación del modelo de desarrollo

Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas constituyen un marco conceptual para analizar las capacidades de las instituciones públicas para tener efectividad a la hora de abordar desafíos complejos en entornos cambiantes. En el cuadro III.2 se proporciona una explicación de cada una de estas dimensiones.

Además de contar con capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas, es fundamental que las instituciones dispongan del financiamiento adecuado para desarrollar y mantener estas capacidades a lo largo del tiempo. Sin embargo, es importante destacar que tener el financiamiento necesario no garantiza automáticamente que una institución posea dichas capacidades, lo que representa un desafío independiente del aspecto financiero.

Cuadro III.2

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP): capacidades institucionales necesarias para impulsar transformaciones en el modelo de desarrollo

Tipo de capacidad	Características
Técnica	– Integración de la planificación estratégica a mediano y largo plazo en el ciclo de las políticas públicas. – Diseño de políticas integrales con enfoques transversales en áreas clave del desarrollo. – Implementación y gestión de sistemas integrales de información para apoyar la implementación de políticas. – Evaluación del impacto de las políticas y los resultados de los programas. – Fortalecimiento de la coherencia entre los mandatos normativos y la capacidad de los organismos públicos. – Establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas para optimizar la función pública. – Fomento de una cultura de aprendizaje continuo.
Operativa (dimensión operacional de la gestión y la administración públicas)	– Implementación de herramientas modernas de gestión pública para procedimientos presupuestarios, planificación, gestión y evaluación de resultados, así como para la rendición de cuentas. – Establecimiento de mecanismos para evaluar la productividad y asegurar la provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos. – Diseño de interfases modernas, basadas en el gobierno digital, para mejorar la interacción con la ciudadanía y los servicios que se le brindan. – Creación de instancias efectivas de coordinación entre entidades públicas. – Optimización de la participación significativa del sector privado y otros actores del desarrollo. – Implementación de mecanismos para la ejecución transparente y honesta de los recursos públicos. – Garantía de acceso oportuno a recursos financieros para la implementación de políticas públicas. – Medición y seguimiento continuo de la satisfacción ciudadana con los servicios y las instituciones públicas.
Política	– Facilitación de espacios de diálogo social entre diversos actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas. – Fomento de liderazgos públicos que inspiren confianza y fortalezcan la coordinación y colaboración con los sectores privado, académico y de la sociedad civil. – Promoción de la colaboración y coordinación efectivas entre diferentes niveles de gobierno. – Establecimiento de redes de colaboración entre pares a nivel local, nacional, regional e internacional. – Búsqueda de consensos en las comunidades, el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y otros actores relevantes, y entre sí.
Prospectiva	– Monitoreo de megatendencias mundiales que influyen en el desarrollo regional. – Creación participativa de escenarios futuros deseables y su adopción por parte de los agentes del desarrollo. – Facilitación del diseño y la ejecución de políticas públicas estatales mediante la elaboración de escenarios futuros alternativos. – Respuestas ágiles y efectivas ante eventos inesperados de alto impacto que afectan el desarrollo. – Fomento de una cultura de diálogo para anticipar y gestionar conflictos entre los actores del desarrollo.

Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs, "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

En conjunto, el enfoque de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas proporciona un marco útil para ordenar la discusión y el análisis de las capacidades de las instituciones para gestionar las transformaciones. En América Latina y el Caribe existen varios casos de éxito que pueden comprenderse mejor al aplicar el concepto de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones que han liderado y coordinado estos esfuerzos. Algunos de estos casos se presentan en el cuadro III.3.

En conclusión, el enfoque de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas permite comprender mejor algunos de los factores que explican una gestión exitosa y eficiente del sector público en áreas específicas. La adaptabilidad, la flexibilidad en la gestión de recursos, la agilidad en la implementación de políticas y el fomento de la innovación son solo algunas de las áreas en las que se manifiestan estas capacidades. La potencial integración de tecnologías emergentes, la gestión del cambio y la coordinación de políticas son aspectos esenciales que contribuyen al éxito y la relevancia de las instituciones públicas. Al fortalecer y desarrollar estas capacidades, el sector público estará mejor preparado para enfrentar los desafíos presentes y futuros.

Cuadro III.3

América Latina: casos representativos en los que una o más capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) han permitido abordar desafíos complejos a nivel económico, tecnológico, social y ambiental

Capacidad	Caso
Prospectiva	• Comisiones parlamentarias de futuro en Chile y el Uruguay. El propósito de la prospectiva legislativa, como se observa en Chile y el Uruguay, es comprender mejor las tendencias en materia de ciencia y tecnología, demografía, geopolítica, cambio climático y otras, para, desde una anticipación de escenarios futuros, contribuir a tomar las decisiones más apropiadas en el presente. La Segunda Cumbre Mundial de Comisiones de Futuros (2023), celebrada en Montevideo, reunió a más de 300 parlamentarios de 70 Parlamentos de todo el mundo. En esa oportunidad, se destacó la importancia de pensar el futuro para desarrollar soluciones sostenibles y evolutivas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
Política y prospectiva	• Políticas de inclusión social en el Brasil. Las políticas y programas de inclusión social han sido exitosos gracias a la aplicación efectiva de capacidades políticas y prospectivas, que han permitido diseñar estrategias integrales y sostenibles para promover la equidad y el desarrollo social. – Capacidades políticas: la capacidad de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales ha sido fundamental para garantizar la coherencia y la eficacia de políticas y programas como Bolsa Familia, así como de programas de capacitación y educación para mejorar la empleabilidad. – Capacidades prospectivas: a través de la evaluación de impacto y la planificación estratégica, se han podido identificar áreas de mejora y ajustar las intervenciones para maximizar su efectividad y sostenibilidad a largo plazo. Esto ha permitido al Brasil avanzar hacia un enfoque más integral y proactivo en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, anticipando y respondiendo a los desafíos socioeconómicos emergentes con mayor eficacia.
Técnica y operativa	• Desarrollo de tecnología en América Latina. En los últimos años, la región ha sido testigo de un notable crecimiento del desarrollo e implementación de tecnologías, lo que ha contribuido significativamente al avance económico y social. Países como la Argentina, Chile y el Uruguay han liderado este impulso al fomentar e invertir en la creación de ecosistemas tecnológicos que resultan prósperos y competitivos a nivel internacional. Este progreso se ha fundamentado en la aplicación exitosa de capacidades técnicas y operativas avanzadas. – Capacidades técnicas: han sido esenciales para el desarrollo de <i>software</i>, la ingeniería de sistemas y otras áreas tecnológicas clave. Estos países han cultivado una fuerza laboral altamente calificada en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), lo que ha impulsado la innovación y la creación de productos y servicios tecnológicos de alta calidad. – Capacidades operativas: han desempeñado un papel crucial en la gestión eficiente de proyectos y la optimización de procesos en el sector tecnológico. La capacidad para planificar, ejecutar y supervisar proyectos de desarrollo tecnológico ha sido fundamental para garantizar la viabilidad y el éxito de las iniciativas en curso. Asimismo, la optimización de procesos ha permitido aumentar la productividad y la eficiencia en la implementación de soluciones tecnológicas, lo que ha contribuido a incrementar la competitividad de la región en el mercado mundial.
Técnica y política	• El liderazgo de Chile en el ámbito de las energías renovables. En los últimos años, el país se ha destacado como líder regional en la adopción de energías limpias, aprovechando sus capacidades técnicas y políticas avanzadas. – Capacidades técnicas: la aplicación de tecnologías de energías renovables y la ingeniería de sistemas energéticos han permitido al país desarrollar e implementar soluciones innovadoras para aprovechar sus recursos naturales de manera eficiente y sostenible. – Capacidades políticas: la formulación y puesta en práctica de políticas energéticas sostenibles, junto con la creación de incentivos para las inversiones en energía limpia, han sentado las bases para un crecimiento continuo y estable en este sector.
Técnica, operativa y política	• Transformación de la industria del turismo en México. En las últimas décadas, México ha experimentado una notable transformación en la industria turística, y ha logrado posicionarse como uno de los destinos más visitados a nivel mundial. Este éxito se ha alcanzado gracias a una combinación integral de capacidades técnicas, operativas y políticas que han impulsado el crecimiento y la competitividad del sector. – Capacidades técnicas: México ha realizado grandes inversiones en el desarrollo de infraestructura turística, incluida la modernización de aeropuertos, la construcción de carreteras y la mejora de la conectividad en áreas turísticas clave. Además, la implementación de tecnología en el sector ha permitido una gestión más eficiente de los servicios turísticos. – Capacidades operativas: México ha destacado por su capacidad para gestionar eficazmente los servicios turísticos, garantizando experiencias de alta calidad para los visitantes. La promoción efectiva del país como destino turístico ha sido fundamental, mediante campañas de <i>marketing</i> innovadoras y estratégicas que resaltan su riqueza cultural, histórica y natural. – Capacidades políticas: el país ha demostrado una visión estratégica en la formulación y puesta en práctica de políticas turísticas, mediante el establecimiento de marcos regulatorios favorables que promueven la colaboración público-privada. Las alianzas entre el Gobierno, la industria y la sociedad civil han sido clave para impulsar iniciativas de desarrollo turístico sostenible y diversificado, que generen beneficios económicos y sociales para las comunidades locales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

D. La gestión de las reformas: la economía política y el diálogo social

1. La economía política de las reformas

El interés por la economía política está resurgiendo en el ámbito académico, y se está extendiendo a departamentos de economía, ciencia política y programas de negocios de primer nivel, así como en el discurso y análisis de los organismos internacionales⁵. Diversos factores motivan este renovado interés en el análisis de la economía política. En primer término, se destaca el hecho de que las reformas de política a menudo fracasan, incluso cuando están diseñadas para impulsar áreas prioritarias de política pública tendientes a lograr transformaciones que permitirían avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Esta dificultad puede atribuirse a una variedad de factores, como la resistencia de grupos de interés establecidos, la falta de consenso político, la debilidad en las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas, y las deficiencias de implementación. En segundo lugar, para aumentar la probabilidad de implementar políticas y reformas, se necesita una mejor gobernanza y un entendimiento más profundo de la relación entre las políticas y el poder político. Esto supone mejorar la comprensión, la acción y las capacidades de los Gobiernos, así como la forma en que interactúan con socios no gubernamentales en el proceso de gobernar. Un tercer aspecto, que se ha vuelto cada vez más evidente en la última década, es que las mejoras en la gobernanza son difíciles de lograr (Fritz, 2012). Esto resalta la necesidad de adoptar un enfoque más estratégico, que tenga en cuenta las complejidades y dinámicas del poder político, así como el desafío que supone gestionar transformaciones.

La economía política ofrece un marco analítico para comprender con mayor claridad cómo se definen y se implementan las políticas y reformas, considerando las relaciones de poder, los intereses de los actores y los contextos institucionales. En particular, porque analiza el impacto de las fuerzas políticas en la economía, donde los votantes y los grupos de interés juegan un papel crucial en la configuración de políticas, y porque estudia cómo la economía influye en la política, por ejemplo, cómo las condiciones macroeconómicas pueden facilitar o dificultar la implementación de políticas y reformas por parte de los Gobiernos (Frieden, 2020).

Lo expuesto da cuenta de que el diseño y la implementación de políticas y reformas son fenómenos que trascienden la dimensión puramente económica y técnica, y abarcan procesos e intereses políticos. Por ello, la economía política emerge como una herramienta analítica esencial para comprender los patrones por los que se discuten y acuerdan las políticas y reformas, su grado de aceptabilidad y, al final de cuentas, por qué estas tienen éxito o fracasan (Juhász y Lane, 2024). El abordaje de retos como el crecimiento económico insuficiente, la falta de inclusión y sostenibilidad, la alta desigualdad y la movilidad social limitada, junto con deficiencias en materia de educación y formación profesional, desigualdad de género, impactos ambientales negativos en los procesos productivos, y una integración económica regional y mundial limitada, representa un desafío de gran envergadura. No obstante, la economía política no considera que las limitaciones impuestas por el entorno político-institucional sean insuperables, sino que proporciona herramientas analíticas para diseñar estrategias activas y mitigar dichos obstáculos.

Al abordar las limitaciones o condiciones políticas, es esencial reconocer que quienes diseñan las reformas y políticas son actores que operan en un contexto político e institucional determinado. Estas instituciones están moldeadas por una serie de factores que buscan preservar su capacidad de influencia, como las coaliciones o partidos respectivos, su base electoral y la opinión pública.

Esta sección profundiza en cómo el análisis de la economía política puede coadyuvar a fomentar coaliciones para el cambio y superar las resistencias, proporcionando un análisis de los factores que pueden facilitar o dificultar su implementación. Para ello, el análisis se enfocará en tres aspectos específicos: i) el modo en que se estructura una reforma o política; ii) la relevancia de disponer de un mandato político y electoral firme, y iii) la gestión de la temporalidad en la implementación de reformas.

⁵ En el ámbito de las políticas, sin embargo, este entendimiento se ha adquirido de forma más dificultosa, a raíz de numerosas reformas que fallan principalmente por no considerar de manera adecuada los factores de la economía política y la gobernanza (North y otros, 2008).

En primer lugar, la manera en que se estructura una reforma o política puede marcar una diferencia significativa en su implementación⁶. Es fundamental que los Gobiernos comprendan cabalmente la naturaleza de los desafíos, los posibles efectos de las alternativas de política y los compromisos en juego. Prestar atención explícita a la viabilidad política de las reformas, e identificar y construir incentivos para concretarlas, son aspectos decisivos para que estas resulten exitosas (Robinson, 2013). En este aspecto, hay una serie de factores que se deben considerar (Aphecetche y otros, 2022):

- i) La capacidad política necesaria para estructurar las reformas, moderar su alcance y ritmo, e identificar los niveles y ámbitos en los que se debería comenzar, de modo que se debilite la resistencia y se cultive el apoyo. Aquí se resalta la importancia del liderazgo y el compromiso políticos, así como las habilidades políticas necesarias para diseñar y gestionar reformas. Es esperable que los estilos de liderazgo político varíen de un país a otro de acuerdo con el contexto político y la naturaleza y relevancia de las fuerzas que se oponen a las reformas.
- ii) Una consulta efectiva con los interesados y una negociación constructiva con los partidos de oposición pueden ayudar a generar apoyo y sostenibilidad a largo plazo de las políticas y reformas. Además, es fundamental la participación de los actores no estatales, con especial énfasis en el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Incluir un proceso de consulta en la fase de diseño puede contribuir a lograr un consenso al ayudar a establecer claramente los objetivos a largo plazo y permitir que haya suficiente tiempo para discutir las diversas opciones políticas disponibles. También, puede ayudar a fortalecer la confianza y hacer que los interesados o los partidos de oposición estén más dispuestos a llegar a un compromiso.
- iii) La calidad del proceso de preparación e implementación puede tener un efecto positivo en la disposición frente a la reforma o política. Una cultura de evaluación de políticas *ex ante* y *ex post* aumenta la transparencia, contribuye a la efectividad y eficiencia de las reformas, y ayuda a construir confianza en el proceso de toma de decisiones. Para ello, se debe garantizar la disponibilidad de suficiente capacidad técnica para respaldar las políticas con base empírica y asegurar una implementación efectiva.
- iv) Las reformas que forman parte de un paquete más amplio tienden a encontrar menos resistencia y también pueden ser más efectivas, ya que conforman un conjunto coherente de medidas que se refuerzan mutuamente. En este caso, la secuenciación adecuada dentro de una reforma juega un papel decisivo.
- v) La comunicación efectiva respaldada por un diseño de políticas objetivo y con base empírica puede fomentar la aceptación de las reformas y facilitar su implementación general.
- vi) La defensa de los intereses y la cooperación a nivel internacional pueden ayudar a concientizar más acerca de la necesidad de realizar una reforma o de impulsar ciertas políticas entre los ciudadanos y los políticos. La recomendación de organismos internacionales puede ayudar a los Gobiernos a explicar mejor la necesidad de los cambios previstos en las políticas y los resultados esperados. Sin embargo, el potencial de esta defensa de los intereses a nivel internacional para impulsar reformas puede verse sumamente limitado en ausencia de apropiación por parte de los Gobiernos nacionales.

⁶ Desde la perspectiva de la economía política, las capacidades institucionales necesarias para llevar a cabo políticas o reformas se consideran críticas. Las limitaciones de capacidad en el sector público pueden debilitar la implementación y el impacto de las reformas. Se observa que la economía política subraya y realza la importancia que la CEPAL concede al análisis sobre capacidades y, en específico, la novedad que suponen las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas. En ese sentido, la economía política indica que las capacidades gubernamentales son el resultado de las decisiones de asignación de recursos tomadas por los Gobiernos, que se ven influenciadas por su entorno político (Besley y Persson, 2011). Esto abarca, entre otros aspectos, la capacidad técnica y política de los funcionarios del sector público para interactuar y compartir información con el sector privado y otros actores, lo que puede ser crucial para el éxito de las políticas públicas (Evans, 1995). La interacción con el sector privado y otros actores puede ser un mecanismo de diseño de políticas sumamente relevante (Sabel, 2004; Rodrik, 2014). Sin embargo, es esencial evitar que estas prácticas conduzcan a la captura o depredación del aparato gubernamental por parte de actores no estatales. Para lograrlo, el Estado debe mantener su independencia y autonomía. Este equilibrio entre la participación externa y la autonomía estatal es lo que Peter Evans (1995) identificó como “autonomía incrustada”. De esta manera, se evita, por una parte, que la autonomía estatal sin conexiones con los actores relevantes corra el riesgo de operar sin orientación y de formular y ejecutar políticas de manera aislada de los actores clave, y, por la otra, que la vinculación sin autonomía genere incoherencias y políticas influenciadas por intereses privados.

En segundo término, un mandato político y electoral firme puede facilitar la adopción de reformas y políticas. El respaldo democrático juega un papel crucial en la capacidad para aprobar propuestas de cambio. Por ello, los Gobiernos con un sólido respaldo parlamentario tienen más probabilidades de lograr la implementación de políticas renovadoras. Además, cuando las políticas o reformas han sido aspectos destacados de la agenda de campaña del partido o la coalición ganadora, después de las elecciones, el Gobierno cuenta con el respaldo político necesario para dar prioridad a dichas iniciativas. En este contexto, es crucial considerar tres características de la relación entre política y sociedad que pueden influir en la implementación de reformas (Robinson, 2013):

- i) Profundidad institucional: la mayor longevidad, flexibilidad, adaptabilidad y legitimidad de las instituciones formales e informales, a través de las cuales se alcanzan acuerdos entre grupos sociales en conflicto o se compensa a los “perdedores”, fortalece el respaldo a las reformas y reduce el costo del cambio. Además, la expectativa de que las instituciones políticas perduren puede aumentar la confianza en las decisiones de política pública y contribuir a construir la credibilidad y previsibilidad del proceso de reforma, incluso si están sujetas a deficiencias.
- ii) Diversidad y amplitud de la sociedad civil: una sociedad civil diversa puede incentivar a la clase dirigente al responder positivamente a las reformas y ofrecer apoyo político para contrarrestar la oposición al cambio.
- iii) Composición de las élites gobernantes: se debe comprender y considerar el grado en que las élites tradicionales pueden obstaculizar la formación de coaliciones a favor de la reforma y la aparición de nuevos grupos sociales comprometidos con el cambio.

Como tercer punto, la secuenciación, oportunidad y ritmo de las reformas también juegan un papel esencial, ya que la gestión de estas iniciativas supone considerar acciones y políticas con plazos muy variados.

- i) Los actores tienen diferentes racionalidades y lógicas de legitimación, lo que también influye en la duración y la velocidad de sus acciones. Los diversos actores que intervienen en la gestión de reformas pueden tener horizontes temporales muy distintos. Para los responsables políticos, puede ser crucial mostrar resultados en plazos cortos, mientras que, para la burocracia, las soluciones y los resultados pueden necesitar más tiempo. Gestionar las reformas supone armonizar estos diferentes ritmos temporales y perspectivas a corto, mediano y largo plazo (Máttar y Cuervo, 2017).
- ii) Las reformas también pueden estructurarse de manera que produzcan “ganadores” iniciales que respalden reformas posteriores o disipen la resistencia mediante un enfoque gradual que construya apoyo público. A su vez, es importante tener en cuenta que las reformas rápidas y ambiciosas pueden generar apoyo público, pero también pueden provocar resistencia política y burocrática (Robinson, 2013).
- iii) Considerar el ciclo electoral es relevante, ya que puede afectar el impulso reformista. Durante los años en que se celebran elecciones generales, es habitual que los Gobiernos muestren menos interés por implementar reformas que puedan generar costos a corto plazo. Por una parte, los Gobiernos recién electos suelen estar más dispuestos a adoptar reformas cuyos beneficios se perciban a largo plazo, y, por la otra, según Aphectche y otros (2022), las reformas tienen más probabilidades de implementarse cuando se perciben como urgentes. Esta percepción de urgencia no solo reduce el horizonte temporal de los encargados de formular las políticas, sino que también fortalece la legitimidad de las acciones políticas ante la opinión pública. En tales momentos de oportunidad, el costo de la reforma se tolera más fácilmente para obtener lo que se espera que sean beneficios significativos a largo plazo.

Por los motivos expuestos, resulta fundamental considerar la dinámica política que subyace a las políticas y reflexionar sobre la relación entre política y poder político (Roland, 2002). Esto incluye comprender las limitaciones políticas que emergen durante el proceso de formulación de políticas, especialmente en lo que respecta a los incentivos políticos y a la gestión política de posibles fuentes de oposición y resistencia mediante enfoques adecuados al entorno político vigente. La elección de políticas o reformas puede ser resultado de un equilibrio político moldeado por los encargados de tomar las decisiones, que, con el objetivo de preservar su poder, privilegien mantener el *statu quo* (Acemoglu y Robinson, 2013). Por el contrario, el entorno político puede evolucionar hacia uno en el que los líderes respalden políticas o reformas más amplias como resultado, por ejemplo, de cambios sustanciales en las instituciones políticas, reajustes en el poder de las élites o transformaciones significativas de origen externo.

En otras palabras, la economía política señala que en la elección de una política o reforma pueden incidir diversos factores, como el entorno político, las instituciones políticas, la distribución del poder y los incentivos de los encargados de formular las políticas. Las políticas o reformas fracasan cuando quienes las implementan pasan por alto sus efectos indirectos, especialmente los que afectan el equilibrio de poder. Además, es evidente que los desafíos que enfrentan quienes formulan las políticas no se limitan únicamente a aspectos técnicos o económicos. El diálogo para alcanzar consensos en los objetivos, la credibilidad del Gobierno y la gestión de la dimensión temporal pueden tener un impacto significativo en la efectividad de una política o reforma.

En conclusión, el conocimiento de la economía política ayuda a identificar maneras de fortalecer la capacidad de los Gobiernos para implementar políticas y reformas. Las limitaciones impuestas por el entorno político-institucional no son inmutables, y se pueden buscar y diseñar estrategias para superarlas. La economía política ayuda a comprender por qué algunas reformas o políticas funcionan y otras no, al considerar los papeles desempeñados por diversos actores, especialmente su influencia política y sus intereses en las decisiones. Las políticas y reformas exitosas dependen, entre otras cosas, de saber quiénes son los actores que intervienen, qué tienen para ganar o perder, y cómo hacerlos partícipes del proceso de desarrollo. En los casos en que el análisis de la economía política tiene éxito, la implementación de políticas o reformas puede ser más efectiva, ya que los posibles obstáculos se identifican y abordan de antemano.

2. El diálogo social para la gestión exitosa de las transformaciones

El diálogo social, entendido como el proceso de interacción entre diferentes actores sociales, económicos y políticos para buscar visiones comunes y soluciones con amplio apoyo a los retos que se presentan, desempeña un papel crucial en la gestión de las transformaciones.

Sin pretender abarcar lo que es un tema sumamente amplio y complejo, sí es posible acotar la temática distinguiendo cuatro ámbitos o modalidades de diálogo: i) diálogo social para la estabilización macroeconómica, ii) diálogo social en materia de políticas laborales, iii) diálogo social para el desarrollo productivo y iv) diálogos para el desarrollo territorial (Salazar-Xirinachs, 2023).

En cuanto al diálogo social para la estabilización macroeconómica, en la mayoría de las experiencias se observa que se inicia en momentos de crisis, ya sea inflacionaria, financiera, recesiva o de empleo. El objetivo de estos procesos de diálogo es negociar paquetes de medidas macroeconómicas en los que los aspectos distributivos tienen gran incidencia sobre cómo se van a distribuir los costos del ajuste entre diferentes grupos que integran la sociedad. Algunos países han tenido procesos de negociación para alcanzar acuerdos integrales, con resultados variables en términos de éxito y posterior aplicación.

El diálogo social en materia de políticas laborales se centra en la negociación de salarios, condiciones laborales y diversos tipos de legislaciones laborales, con la participación de representantes del Gobierno, empleadores y trabajadores. Se trata del tipo de negociaciones tripartitas que ha promovido y regulado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de diversas convenciones laborales. La mayoría de estas negociaciones ocurren en el contexto de instituciones específicamente establecida para esos fines, como consejos para el salario mínimo o consejos superiores de trabajo.

En cuanto al diálogo social para el desarrollo productivo, existe una abundante experiencia en materia de formación vocacional, tanto a nivel internacional como regional. Este enfoque se ha empleado para abordar necesidades específicas, así como para definir políticas y programas relacionados con las competencias laborales. En América Latina y el Caribe, el modelo de centros de formación vocacional o profesional se estableció desde el principio con un enfoque tripartito en su gobernanza, con la participación del Gobierno, los empleadores y los trabajadores (Salazar-Xirinachs y Vargas Zúñiga, 2017). Además, desde hace unas dos décadas, se popularizaron en varios países los consejos de promoción de la productividad y de la competitividad. Estos consejos, salvo pocas excepciones, se organizaron con una representación y gobernanza bipartita, es decir, como alianzas público-privadas, donde la parte privada estaba constituida solo por líderes o representantes empresariales. Las políticas basadas en el enfoque de clústeres, analizadas y comentadas en este documento de posición, constituyen uno de los tipos de interacción más efectiva para el desarrollo productivo, que más que de diálogo es de construcción conjunta mediante múltiples interacciones y colaboración.

En general, el diálogo social para el desarrollo productivo se diferencia de los diálogos laborales y salariales porque se orienta a hacer una construcción conjunta de “suma positiva”, es decir, donde todos los actores ganan, en vez de ser una instancia que, aunque no lo sea, generalmente se percibe como de “suma cero”, donde lo que una parte gana tiende a verse como una pérdida para la otra parte.

Por último, los diálogos para el desarrollo territorial son cruciales para definir estrategias regionales y para romper la tradición centralizada de toma de decisiones que es característica en muchos países. Estos procesos son de especial interés en el ámbito local en torno a la definición de proyectos de infraestructura, y en otros aspectos de la política para el desarrollo local y territorial.

Las distinciones sobre ámbitos y modalidades del diálogo social son importantes, pero se trata solo de una parte del reto político y de acción colectiva mucho más amplio sobre cómo llegar a acuerdos, promover procesos continuos de reforma de políticas en una serie de ámbitos y fomentar una amplia participación ciudadana en proyectos de reforma y transformación. En este marco, el papel de los liderazgos, no solo a nivel nacional, sino de todos los sectores, es fundamental. Es importante que la institucionalidad de los países de América Latina y el Caribe incorpore nuevas modalidades de participación, diálogo y consulta en los ámbitos nacional, subnacional y local para mejorar los procesos de gobernanza y viabilizar las transformaciones necesarias.

En conclusión, las capacidades institucionales y los procesos y tipos de gobernanza de las políticas públicas constituyen un área de conocimiento crucial que exige mayor atención y difusión entre los líderes de todos los sectores interesados en promover políticas para enfrentar las trampas en que se encuentran los países de la región e impulsar las transformaciones indispensables en los modelos de desarrollo.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2013), “Economics versus politics: pitfalls of policy advice”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, N° 2.
- Acuña, C. y M. Chudnovsky (2017), *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Aguilar, L. F. (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, octubre.
- Aphecetche, T. y otros (2022), “Understanding the political economy of reforms: lessons from the EU”, *Economic Brief*, N° 070, Comisión Europea.
- Besley, T. y T. Persson (2011), *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, The Yrjö Jahnsson Lectures, Princeton University Press.
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino (1985), *Diccionario de política*, vol. I, Siglo XXI Editores.
- Boyer, W. W. (1990), “Political science and the 21st century: from government to governance”, *PS: Political Science & Politics*, vol. 23, N° 1, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago.
- (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2018), *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano* (LC/TS.2017/98), Santiago.
- (2014), *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe* (LC/W.633), Santiago.
- (2012), *Panorama de la gestión pública en América Latina: en la hora de la igualdad* (LC/W.426), Santiago.
- Cohen, S. S. y J. B. DeLong (2016), *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press.
- Cornick, J. y otros (eds.) (2018), *Building Capabilities for Productive Development*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.) (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.

- Frieden, J. (2020), "The political economy of economic policy", *Finance & Development*, Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Fritz, V. (2012), "What a political economy perspective can contribute to development effectiveness", Banco Mundial Blogs, 14 de febrero [en línea] <https://blogs.worldbank.org/en/governance/what-a-political-economy-perspective-can-contribute-to-development-effectiveness#:~:text=In%20a%20nutshell%2C%20political%20economy,jiu%2Djitsu%20approach'%20to%20change>.
- IDEA Internacional/PNUD (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022), *Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe* [en línea] <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/gobernanza-democracia-y-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Juhász, R. y N. J. Lane (2024), "The political economy of industrial policy", *NBER Working Paper Series*, N° 32507, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Levi, M. y otros (2015), *El valor estratégico de la gestión pública: trece textos para comprenderla*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Levi-Faur, D. (ed.) (2012), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press.
- Máttar, J. y L. M. Cuervo (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mazzucato, M. (2023), *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Medina Vásquez, J. (2023), *Prospectiva para un mundo interdependiente*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- _____(2020), *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*, Cali, Universidad del Valle/Editorial USACH.
- Montero Bagatella, J. C. (2012), "Gobernabilidad: validez/invalidez o moda del concepto", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 57, N° 216.
- North, D. y otros (2008), *Governance, Growth, and Development Decision-making*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nübler, I. (2017), "Una teoría de las capacidades para la transformación productiva: aprendiendo a crecer de manera convergente", *Transformando las economías: haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.), Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Plaza y Valdés Editores.
- O'Donnell, G. y otros (2015), *Capacidades estatales: diez textos fundamentales*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Opalo, K. (2024), "Academic research and policy research are two different things: the case for investing in context-specific policy research and implementation strategies", *An Africanist Perspective*, 3 de marzo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2024), *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Panorama general. Salir del estancamiento: reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*, Nueva York.
- Quay, R. (2010), "Anticipatory governance: a tool for climate change adaptation", *Journal of the American Planning Association*, vol. 76, N° 4.
- Ramos, J. (2020), "Anticipatory governance — a primer", Medium, 14 de enero [en línea] <https://our-better-selves.medium.com/anticipatory-governance-some-starting-points-f16ae2fb6d06>.
- Rhodes, R. A. W. (1996), "The new governance: governing without government", *Political Studies*, vol. 44, N° 4.
- Robinson, M. (2013), "The politics of successful governance reforms: lessons of design and implementation", *The Politics of Successful Governance Reforms*, M. Robinson (ed.), Routledge.
- Rodrik, D. (2014), "When ideas trump interests: preferences, worldviews, and policy innovations", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, N° 1.
- Roland, G. (2002), "The political economy of transition", *Journal of economic Perspectives*, vol. 16, N° 1.
- Sabel, C. F. (2004), "Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability", *De staat van de democratie: democratie voorbij de staat*, E. R. Engelen y M. S. D. Ho (eds.), Amsterdam University Press.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.) (2017), *Transformando las economías: haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Plaza y Valdés Editores.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y F. Vargas Zúñiga (2017), *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Scapolo, F. (2011), "Foresight as an instrument for research priorities identification," Centro Común de Investigación, Comisión Europea, 7 de junio.
- Scartascini, C. y otros (eds.) (2011), *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stein, E. y otros (coords.) (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Strategic Foresight (s.f.), "Strategic Foresight aplicado al gobierno de una nación" [en línea] <https://www.strategicforesight.es/blog/strategic-foresight-aplicado-al-gobierno-de-una-nacion/>.
- Swilling, M. (2020), *The Age of Sustainability: Just Transitions in a Complex World*, Londres, Routledge.
- Van der Heijden, K. (2004), *Planejamento de cenários: a arte da conversação estratégica*, Porto Alegre, Bookman.



CAPÍTULO IV

¿Cómo lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible?

Introducción

- A. Diagnóstico: bajo crecimiento y estancamiento y heterogeneidad de la productividad
- B. Nueva visión de las políticas de desarrollo productivo
- C. Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe
- D. Algunos lineamientos para las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe
- E. Síntesis

Bibliografía

Introducción

Como se explicó en el capítulo II, la primera de las tres trampas que enfrenta la región es una trampa de baja capacidad para crecer. Como resultado, entre 2014 y 2023, el PIB por habitante de América Latina y el Caribe registró un crecimiento anual promedio de apenas un 0,1%, lo que ha tenido un impacto sumamente negativo en el bienestar de la población. La baja capacidad para crecer ha estado asociada con una reducción de la tasa de crecimiento de la inversión, pero, sobre todo, con una productividad estancada o en caída, que es, a su vez, expresión de profundas dificultades para incorporar mayores conocimientos y tecnologías a la esfera de la producción, así como de una incapacidad de promover el cambio estructural hacia actividades de mayor productividad (CEPAL, 2019 y 2024a). Para revertir esta situación, los países deben llevar a cabo una gran transformación productiva, que es una de las 11 grandes transformaciones propuestas en el capítulo II en los modelos de desarrollo de la región.

Si bien mejorar la productividad supondrá trabajar en múltiples frentes, la experiencia histórica tanto de América Latina y el Caribe como de otros países y regiones, y aun la experiencia actual de los países del mundo de rápido crecimiento económico, muestra que el crecimiento alto y sostenido de la productividad, y el cambio estructural hacia actividades más diversificadas y tecnológicamente más sofisticadas, exigen contar con políticas de desarrollo productivo (Evans, 1995; Chang, 2002; Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023).

Aunque a lo largo de la historia la región ha implementado distintas políticas de desarrollo productivo, con importantes logros en términos de crecimiento hasta la década de 1970, en la actualidad, los desafíos en términos de crecimiento y productividad exigen otro abordaje, no solo más ambicioso en su alcance, sino también con algunas características diferentes. La nueva visión de las políticas de desarrollo productivo no se centra exclusivamente en la industrialización, ni en las políticas de corte horizontal que se impulsaron en décadas pasadas. La nueva visión de estas políticas que ha venido planteando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹ no se fundamenta en los instrumentos clásicos de la política industrial, como aranceles y subsidios, sino en la colaboración entre los actores clave para la transformación productiva de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil. Las nuevas políticas de desarrollo productivo se enfocan en el establecimiento de procesos de colaboración con gobernanzas eficaces para el desarrollo productivo, de la mano de instituciones públicas sólidas y capaces de generar altos niveles de coordinación y de trabajo en equipo. La atención a las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales también debe ser una particularidad de estas nuevas políticas, no solo por el posible mayor grado de capilaridad (es decir la habilidad de permear el tejido productivo y llegar a segmentos a los que sería más difícil que llegaran las políticas formuladas e implementadas por el gobierno nacional), sino también porque la nueva generación de estas políticas busca posicionarse en un contexto de mayor democratización y participación pública, en línea con los enfoques de gobernanza experimentalista, multinivel y multiactor. Una nueva visión de las políticas de desarrollo productivo también debe reconocer los retos y las oportunidades que surgen de las profundas transformaciones que están teniendo lugar en el mundo y que se abordaron en el capítulo I de este documento.

Un primer acercamiento de diagnóstico a las políticas de desarrollo productivo en la región muestra un panorama general que no se acerca a esta nueva visión (CEPAL, 2024a). Si bien existen casos de éxito —ilustrados, en parte, en este capítulo—, la mayor parte de la institucionalidad, la gobernanza y, en general, las políticas de desarrollo productivo en la región muestran altos grados de dispersión, fragmentación, descoordinación e inconsistencia temporal, así como escasa evaluación. Asimismo, destaca la utilización de mecanismos de financiamiento horizontales —en gran medida determinados por la presencia de gastos tributarios—, con poca priorización de sectores, una débil gobernanza multinivel conjugada con un escaso protagonismo de los territorios, y una inclusión relativamente baja de actores de los sectores privado y académico, así como de organizaciones relevantes de la sociedad civil, en el diseño e implementación de estas políticas.

Abordar los desafíos que supone acercar las prácticas de la región a la nueva visión de estas políticas exige, sobre todo, una férrea convicción y la voluntad política para priorizar esfuerzos que apunten instituciones y mecanismos de gobernanza que sienten las bases para implementar políticas de desarrollo productivo de mayor escala y ambición, más selectivas, legitimadas por los actores sociales (y, por ende, con capacidad para trascender períodos de gobierno) e integradas entre sí.

¹ Véanse Salazar-Xirinachs y Llinás (2023) y CEPAL (2024a).

En las siguientes secciones de este capítulo se analizan más en profundidad estas ideas. En la sección A se presenta un breve diagnóstico de la evolución de la productividad en la región. En la sección B se introduce la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo mediante el análisis de la diferencia con las políticas industriales tradicionales, el llamado a la priorización, el análisis del papel de la colaboración y los mecanismos de gobernanza, y la descripción de los diferentes ámbitos de acción de estas políticas. La sección C ofrece un diagnóstico de las políticas de desarrollo productivo vigentes en la región, incluido un panorama de los esfuerzos presupuestarios, de la institucionalidad pública para el desarrollo productivo, de la gobernanza multinivel y multiactor, y de los esfuerzos subnacionales en la materia. En la sección D se presentan algunos lineamientos en términos de los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, la institucionalidad que sostiene estas políticas y su gobernanza, resaltando en este último aspecto los enfoques de gobernanza multinivel y gobernanza experimentalista. Por último, en la sección E se ofrece una síntesis.

A. Diagnóstico: bajo crecimiento y estancamiento y heterogeneidad de la productividad

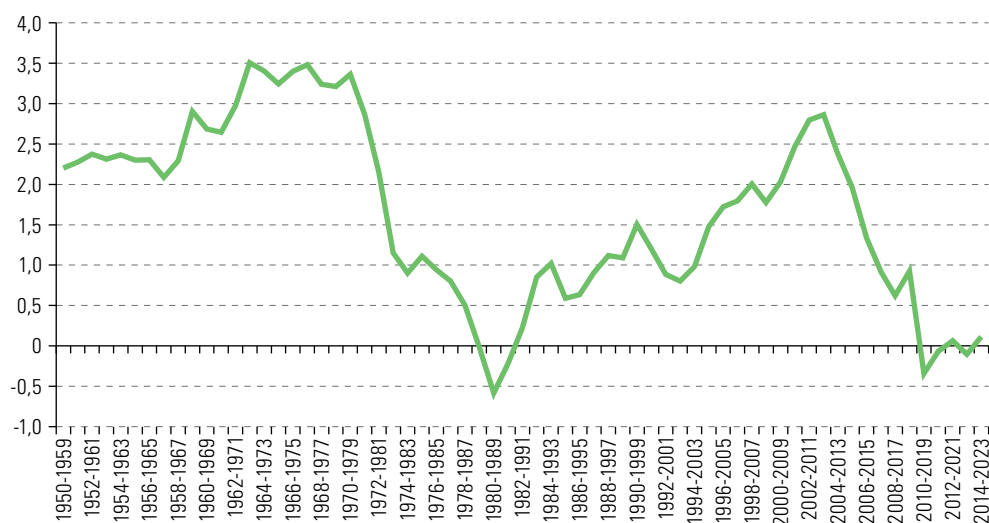
Hace unos años, Robert Devlin (1987, pág. 75) escribió: “según la mayoría de las estimaciones, la actual será una ‘década perdida’ para América Latina en términos de crecimiento económico y de desarrollo socioeconómico”. Su afirmación se basaba en que, hasta donde mostraban los datos en esa época, todo indicaba que el PIB per cápita de la región se contraería terminados los años ochenta, y eso dejaría a los latinoamericanos y caribeños más pobres, en promedio, de lo que eran al comienzo de dicha década.

Lamentablemente, América Latina y el Caribe registró, a todas luces, una nueva década perdida entre 2011 y 2020, en la que tuvo un crecimiento del PIB per cápita negativo, lo que dejó a la población con menores ingresos de los que, en promedio, tenía diez años antes (véase el gráfico IV.1). En 2023, cuando ya se había superado la crisis de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el dinamismo económico de la región aún no se recuperaba y mantenía niveles de ingreso por habitante inferiores a los que se registraban en 2012.

Gráfico IV.1

América Latina y el Caribe (20 países): promedio anual de la tasa de crecimiento del PIB per cápita por décadas móviles, 1950-2023

(En porcentajes, a partir de dólares a precios constantes de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>.

Un alto crecimiento económico es importante no por sí mismo, sino porque permite incrementar los niveles de bienestar de la población. Esto es cierto sobre todo en una región como América Latina y el Caribe, en la que gran parte de la población vive con ingresos de subsistencia, en condiciones materiales de vida precarias y con grandes déficits en diversos aspectos que influyen en la calidad de vida. Ahora bien, no se trata de alcanzar cualquier tipo de crecimiento, sino que se aspira a uno que, además de alto, sea sostenido, sostenible e inclusivo. La experiencia demuestra que este resultado no puede ser producto espontáneo de las fuerzas del mercado, sino que es resultado de una acción colectiva con un sentido de dirección, es decir que precisa orientación y gestión.

Al ser la economía un sistema complejo, las causas de este estancamiento pueden buscarse en un variado número de factores, dependiendo de la profundidad con que se analice el fenómeno. Ciertamente, la caída secular de los precios de las materias primas ha jugado un papel importante en la última década en la región (CEPAL, 2023a). Esto, sin embargo, no hace más que confirmar la alta dependencia de la región de una matriz productiva basada en la extracción de materias primas, del lento progreso técnico, y de una canasta de productos y servicios de bajo conocimiento añadido. Es por ello que el magro desempeño económico de la región puede atribuirse, en última instancia, a un estancamiento del desarrollo productivo.

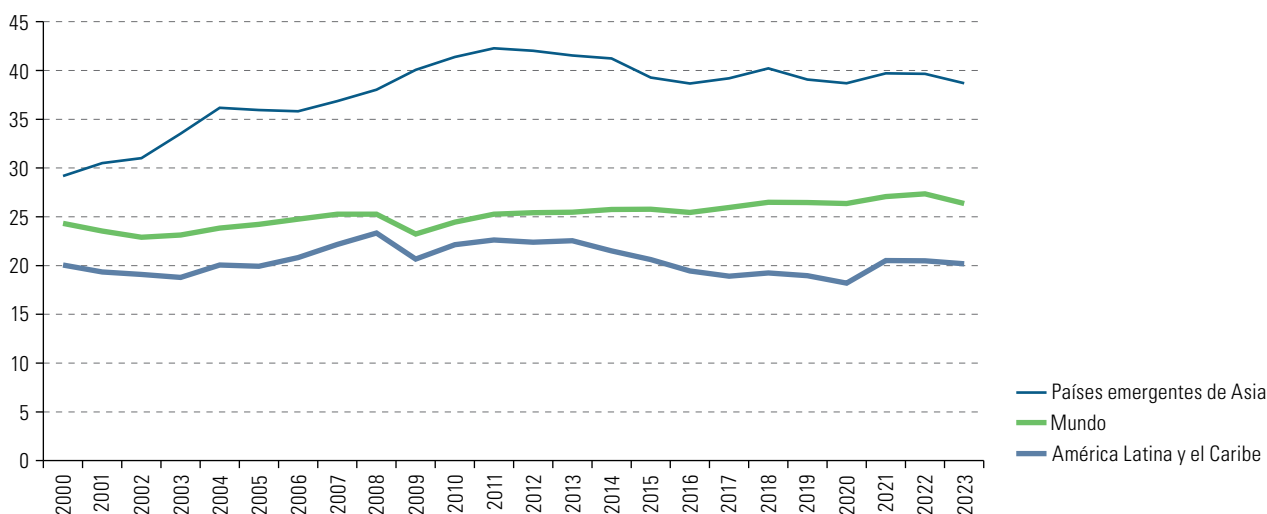
El desarrollo productivo es el proceso de suma de capacidades y transformación productiva de una economía, que se traduce en la mejora de la productividad. Esto incluye los procesos de sofisticación tecnológica, entendida como la mejora de la productividad de actividades existentes; de diversificación, entendida como el salto hacia la realización de un mayor número de nuevas actividades de mayor nivel de productividad, y de cambio estructural positivo o virtuoso, que corresponde a la migración de factores de las actividades de menor nivel de productividad a otras de mayor nivel, que redundan en mayores niveles de productividad agregada del aparato productivo². Por ejemplo, el valor de los recursos naturales de cada país depende de la tecnología que el país aplique para transformar esos recursos en valor. Gran parte de los retos ambientales son también retos tecnológicos, como la transición energética o la economía circular.

Como se mencionó en el capítulo II, el bajo crecimiento está asociado con una inversión insuficiente. A partir de 2014, en América Latina y el Caribe se observa una caída de la inversión como porcentaje del PIB. Esto ha determinado que, en 2022, esta sea una de las regiones del mundo con menores niveles de inversión como porcentaje del PIB (véase el gráfico IV.2).

Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe, países emergentes de Asia y mundo: inversión total, 2000-2023

(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: abordar las divergencias mundiales*, Washington, D.C., 2023.

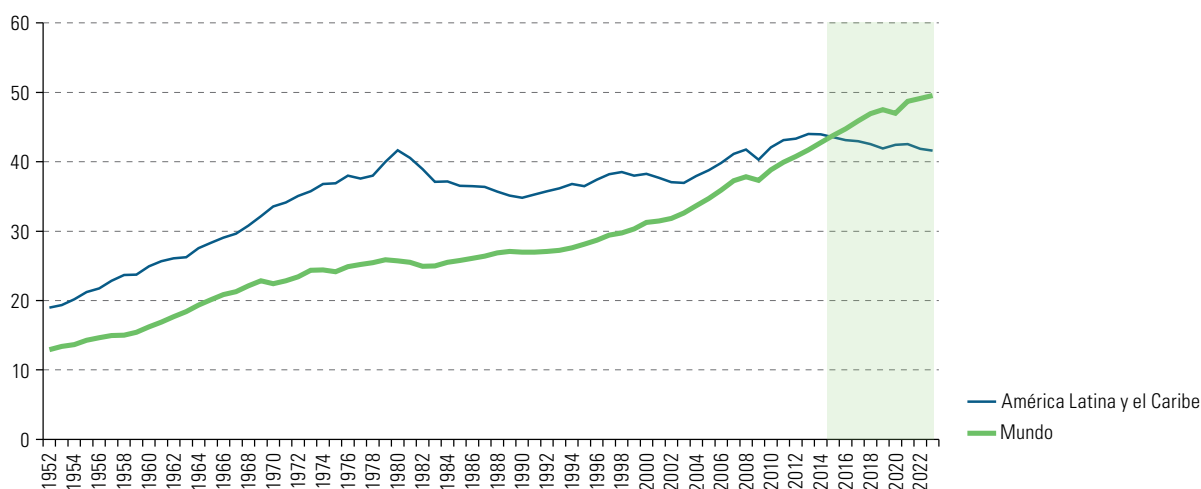
² El proceso de desarrollo productivo se trata entonces de lo que la literatura denomina “sofisticación y diversificación dentro de empresas y sectores” y “cambio estructural”, esto último en referencia a una transformación estructural en la composición de los sectores de una economía (McMillan, Rodrik y Verduzco-Gallo, 2014; Verhoogen, 2023; Cusolito y Maloney, 2018; Andrews, Criscuolo y Gal, 2015).

Otro factor asociado con la caída del ingreso per cápita de la región es el estancamiento o descenso de la productividad laboral (CEPAL, 2019 y 2024a). En un panorama histórico, diversos estudios han revelado cómo la productividad laboral de la región empezó a mostrar signos de fatiga a partir de 1980 (CEPAL, 2024a). El pobre desempeño de la productividad laboral en la región, sumado al notable crecimiento de la productividad en países asiáticos, llevó a que 2015 haya sido el primer año en que la productividad laboral de la región se ubique por debajo de la productividad laboral promedio del resto del mundo (véase el gráfico IV.3).

Gráfico IV.3

América Latina y el Caribe (13 países) y mundo (133 países): productividad laboral, 1952-2023

(En miles de dólares internacionales de 2022 en paridad del poder adquisitivo)



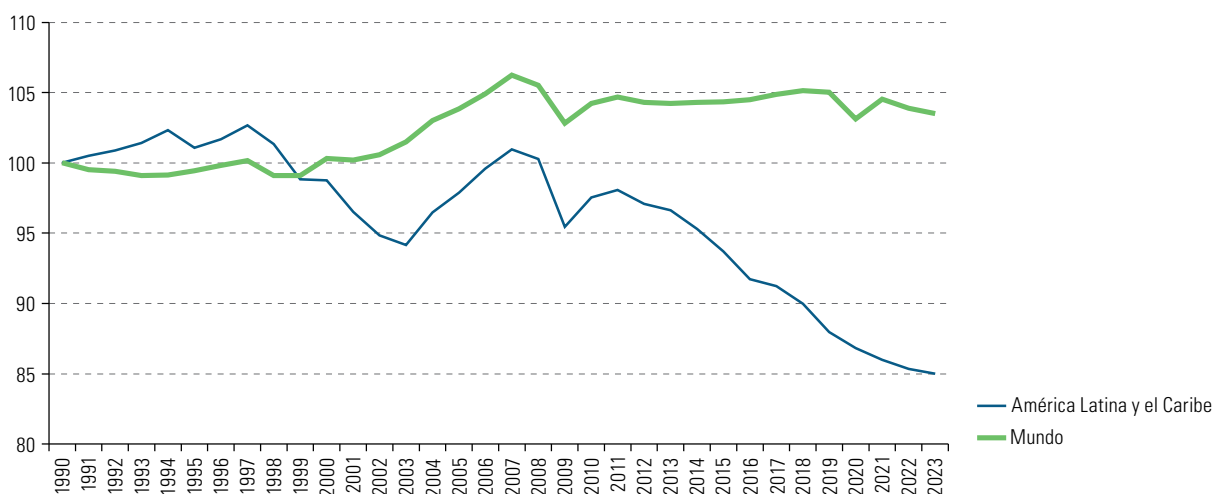
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de The Conference Board.

Estrechamente relacionado con la dinámica de la productividad laboral se encuentra el comportamiento de la productividad total de los factores³, que ha permanecido estancada e incluso ha caído en las últimas décadas (véase el gráfico IV.4). Abordar el reto del desarrollo y del crecimiento económico depende de manera crítica de la forma en que las políticas aborden el reto de la productividad. Esto significa dinamizar la productividad para que sea un motor de crecimiento alto y sostenido.

Gráfico IV.4

América Latina y el Caribe (13 países) y mundo (133 países): crecimiento acumulado de la productividad total de los factores, 1990-2023

(Índice 1990 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de The Conference Board.

³ La productividad total de los factores se define como la relación entre el volumen de la producción y la contribución combinada de los insumos utilizados. Refleja cambios en la eficiencia en el uso de los factores de producción, la incorporación de nuevas tecnologías, las economías de escala y la variación en el uso de la capacidad, entre otros factores.

Detrás del pobre desempeño de la productividad en la región está también la gran heterogeneidad que se observa en el nivel y la dinámica de la productividad entre distintos sectores de actividad económica, distintos tamaños de empresa y diferentes territorios subnacionales en un mismo país, lo que se conoce como “dualismo productivo”. La existencia de estas brechas de productividad no es de extrañar, pero lo preocupante es que son mucho más pronunciadas que las de los países más desarrollados. En el capítulo V se presenta un análisis de las brechas de productividad en la región y se distingue por sector, por tamaño de empresa, por condición de formalidad (frente a informalidad) y por territorios subnacionales. Como se mencionó, mejorar el desempeño en materia de productividad en la región supondrá trabajar en múltiples frentes y reducir esta heterogeneidad a partir de agendas a mediano y largo plazo, con un enfoque particular en las políticas de desarrollo productivo.

B. Nueva visión de las políticas de desarrollo productivo⁴

Las políticas de desarrollo productivo se definen como todas las políticas que contribuyen al proceso de sofisticación, diversificación y cambio estructural, y que conducen a un aumento de la productividad, con la finalidad de lograr un desarrollo más productivo, sostenible e inclusivo, e incrementar el bienestar de la población.

Estas políticas incluyen tanto las llamadas políticas “horizontales” como “verticales”, es decir, los esfuerzos dirigidos a toda la estructura productiva de modo transversal, y los dirigidos a ciertos sectores y actividades económicas que los países y sus territorios prioricen en el marco de estas políticas. Las políticas actúan mediante el incentivo del incremento de las capacidades productivas, la productividad y la creación de buenos trabajos. En línea con esto, el objetivo de estas políticas de desarrollo productivo no es solo incrementar la productividad *per se*, sino también guiar y gestionar el proceso de crecimiento económico para que este también sea más sostenible e inclusivo.

1. Nueva visión en materia de sectores, tamaños de empresas y territorios

A partir de la definición expuesta, es claro que las políticas de desarrollo productivo pueden dirigirse a cualquier sector económico, incluidos los sectores agropecuario, minero, turístico, de comercio y de manufactura, entre otros. En ese sentido, estas políticas no se agotan en las políticas dirigidas a la industrialización de los países, sino que incorporan una visión más holística del aparato productivo⁵. Si bien la industrialización —en la actualidad también llamada en algunos países “reindustrialización” o “neoindustrialización”— ha sido y sigue siendo una importante fuente de crecimiento y desarrollo económico, las experiencias comparadas muestran que otros sectores también son una gran fuente de desarrollo (Dasgupta y Singh, 2005; Sen, 2023). Las revoluciones tecnológicas han cambiado los paradigmas productivos y han hecho que, si bien hace décadas la industria era la única actividad económica que se caracterizaba por tener grandes economías de escala, transabilidad, capacidad de innovación y generación de encadenamientos y derrames de conocimiento, en la actualidad, estas características también se encuentran en muchas actividades de servicios y agrícolas. Por lo tanto, las apuestas productivas en el presente deben ser de “banda ancha”, es decir, no estar circunscritas solo a los sectores industriales (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023).

En cuanto a los tamaños de las empresas, las políticas de desarrollo productivo no solo apuntan a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), sino que también consideran el papel de las empresas grandes y de los proyectos que necesitan mayores economías de escala para funcionar eficientemente. Contar con empresas grandes que al mismo tiempo sean grandes empresas, en todo el sentido de la palabra, contribuye en la aceleración del proceso de desarrollo productivo.

⁴ Véanse más detalles sobre la denominada “nueva visión” en Salazar-Xirinachs y Llinás (2023) y CEPAL (2024a).

⁵ En estricto sentido, la CEPAL denomina “políticas de desarrollo productivo” a lo que en el sector académico y en otras regiones se denominan “políticas industriales”. Véase una explicación detallada sobre el uso de estos conceptos en Salazar-Xirinachs y Llinás (2023).

Estas grandes empresas incentivan notablemente la productividad a través de la innovación y la incorporación de conocimiento a la producción, crean las condiciones para generar empleos de calidad e imprimen dinamismo, con mayores capacidades productivas, a actividades en las que existe subutilización de la fuerza de trabajo. Las grandes empresas son también capaces de traccionar a las empresas de menor tamaño, sobre todo las empresas medianas, y contribuir a su desarrollo, al tiempo que se vinculan exitosamente con los mercados internacionales, integrando las economías nacionales al resto de la economía mundial e implementando los mejores estándares de gestión disponibles a nivel mundial y las tecnologías más avanzadas. Estas grandes empresas también participan en agendas y espacios colaborativos que apuntan a mejorar las condiciones del entorno económico específico de su negocio, como pueden ser las iniciativas clúster, con lo que se benefician no solo ellas, sino también el resto de las empresas del territorio⁶.

Muchas empresas públicas de la región se incluyen en esta categoría, en tanto precisan de economías de escala para operar. El tránsito de ser consideradas empresas grandes a grandes empresas públicas deriva de la adquisición de las cualidades que hacen que estas empresas contribuyan positivamente al desarrollo productivo y al desarrollo humano integral de los países⁷. El ámbito de la nueva generación de políticas de desarrollo productivo comprende, por lo tanto, el ecosistema productivo total, tanto en términos de sectores como de tamaños de empresas.

Además, la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo enfatiza la importancia de la territorialización de estas políticas, tomando en consideración la diversidad territorial en cuanto a producción y productividad que caracteriza a los países de la región⁸. Por tanto, las políticas de desarrollo productivo incluyen la acción no solo de las políticas nacionales, sino también de los gobiernos intermedios (estatales, departamentales, provinciales o regionales), y, lo que es cada vez más importante, de los gobiernos locales (municipales, distritales, cantonales, parroquiales o comunales) (CEPAL, 2024a).

Los territorios subnacionales manifiestan, además de estructuras productivas diferentes, culturas, historias y preferencias específicas, que influyen sobre las sendas de desarrollo económico y productivo. A su vez, los diferentes niveles de desarrollo productivo de los territorios hacen que determinadas políticas nacionales que son exitosas en un lugar no tengan tanto éxito en otro. Por lo general, las políticas nacionales operan a través de concursos abiertos a todo el país, que suelen adjudicarse a los actores que tienen más tiempo y capacidades para presentar proyectos atractivos. De este modo, la posible desatención de las políticas nacionales a las especificidades territoriales, en algunos países, hace que puedan ampliarse las brechas entre los territorios centrales y periféricos, lo que afecta la unidad nacional y la convivencia política interna (Rodríguez-Pose, 2018). De ahí que existan razones no solo técnicas sino también políticas para dar un enfoque territorial a las políticas de desarrollo productivo (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023). Es por todo esto que la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo considera el accionar no solo de los Gobiernos nacionales sino también de los gobiernos subnacionales, en virtud de la lógica de lo que se ha denominado “políticas basadas en el lugar” (*place-based policies*) (McCann y Rodríguez-Pose, 2011; Rodríguez-Pose y Wilkie, 2017; Bartik, 2019).

2. La necesidad de priorizar

A pesar de que las políticas de desarrollo productivo pueden incluir a todos los sectores de actividad económica, a todos los tamaños de empresa y a todos los territorios, se debe reconocer su limitación para modificar la matriz productiva y acelerar el proceso de desarrollo productivo, en gran parte por las evidentes limitaciones financieras, humanas y de capacidades institucionales. Si bien en el pasado han existido en el mundo experiencias de alto crecimiento económico e incremento de la productividad en regímenes políticos autoritarios, hoy esas experiencias son de poca ayuda en los contextos de gobernabilidad democrática a los que se aspira en los

⁶ En un ejemplo de lo que se ha denominado “valor compartido” (Porter y Kramer, 2011).

⁷ La contraposición entre empresas grandes y grandes empresas es una analogía de la diferencia que establece Max-Neef (1986, pág. 165) entre ciudades grandes y grandes ciudades: las ciudades grandes se definen por su tamaño, en cambio, las grandes ciudades se llaman así porque cumplen una serie de condiciones que permiten que sus habitantes alcancen un alto nivel de bienestar. La misma lógica puede utilizarse para las grandes empresas, en tanto son empresas que permiten un alto nivel de bienestar, tanto para sus propietarios y trabajadores, como para las demás partes interesadas.

⁸ Véase una argumentación más detallada de la importancia de un enfoque territorial para las políticas de desarrollo productivo en Salazar-Xirinachs y Llinás (2023).

países más desarrollados del mundo y en los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024a). Es por ello que uno de los desafíos de la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo es cómo llevarlas a cabo en un marco de libertades civiles y económicas importantes y en un régimen de democracia electoral.

En materia de políticas de desarrollo productivo, los límites en los recursos y capacidades institucionales restringen la cantidad de sectores y el abanico de áreas de acción que se pueden abordar. Si bien los países y sus territorios deberían hacer los esfuerzos necesarios para incrementar el “ancho de banda” de la política pública, en particular su capacidad para diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo (CEPAL, 2024a), las limitaciones que se enfrentan hacen que la priorización de esfuerzos sea una necesidad. Esto es de especial relevancia en el contexto de América Latina y el Caribe, donde prevalecen grandes restricciones presupuestarias y de capacidades para la gestión pública.

Hay múltiples formas en las que se podrían establecer prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Por ejemplo, además de la priorización de sectores, actividades económicas o clústeres, también se podrían priorizar desafíos intersectoriales o “misiones”, definidos como esfuerzos colectivos para abordar grandes retos que se enfrentan como sociedad (Mazzucato, 2018). La priorización debe responder a la pregunta sobre la relación entre los costos y beneficios de las políticas, entendiendo como costos los recursos humanos y financieros, y como beneficios las mejorías en términos de desarrollo, medido no solo como ganancias de productividad y crecimiento económico, sino también como ganancias en términos de bienestar. Acercarse a las mediciones efectivas, tanto de los costos como de los beneficios, no es un proceso fácil de realizar, sobre todo en vista de la insuficiencia de la información sobre estructura productiva y bienestar que predomina en muchos países de la región. Aun así, el criterio es válido incluso cuando las aproximaciones a la respuesta de en qué priorizar provengan de evaluaciones cualitativas y perceptivas de los agentes conocedores del ecosistema de producción y de políticas públicas.

Una de las decisiones más difíciles en la priorización concierne a la disyuntiva sobre en qué medida apostar al desarrollo productivo de los sectores más dinámicos (actuales o posibles) o atender los problemas de los sectores más atrasados. La dificultad radica en que ambas formas de abordar el desarrollo productivo tienen importantes ventajas y desventajas.

Apostar a sectores más dinámicos en general también supone prestar más atención a los territorios centrales y más urbanizados de los países, así como a las grandes empresas que cuentan con mayores capacidades tecnológicas. Poner énfasis en esto tiene la ventaja de ofrecer notables incrementos en materia de producción, productividad y buenos trabajos. La desventaja de los sectores modernos es que suelen ser intensivos en capital, se presentan como más desconectados del resto del aparato productivo y, en general, están más alejados de las capacidades productivas existentes en varios países o territorios. Apostar a los sectores de frontera para un desarrollo integral de la región generalmente se basa en el supuesto de que existe un efecto derrame (*trickle-down*), que ocurre en cierta medida, pero que no evita que los modos de producción modernos y tradicionales se separen cada vez más, y así se generen sociedades fragmentadas, con enclaves tanto de opulencia como de carencia. Resulta difícil que un desarrollo productivo enfocado exclusivamente a partir de la promoción de los sectores, empresas y territorios de mayor potencial de dinamismo y productividad pueda incluir a una gran masa de la población en un país o territorio que no posee las habilidades técnicas mínimas para subirse a la ola tecnológica actual. Esto no es razón para no apostar a estos sectores, pero sí para tener claro que esas apuestas no serían suficientes.

Por otra parte, atender los problemas y las necesidades de los agentes de menor productividad tiene la ventaja de cumplir el imperativo valórico de “no dejar a nadie atrás”, es decir, cumplir el criterio de maximizar el bienestar de quienes tienen menor bienestar. En el contexto de América Latina y el Caribe esto no es menor, dado que, en 2022, un 29% de la población de la región vivía por debajo de la línea de pobreza (CEPAL, 2023c). Es necesario reconocer, sin embargo, que, por mucho que los incrementos de productividad y los impactos en el bienestar de estos segmentos de la población sean considerables, los cambios suelen ser lentos, cuando no muy difíciles, a causa del poco potencial de dinamismo productivo que por lo general demuestran dichos segmentos.

La priorización de las políticas de desarrollo productivo en la región debe adoptar un enfoque de equilibrio entre estas dos polaridades, como el que se plantea en la sección D.2 sobre lineamientos relacionados con un grupo de sectores impulsores. Se necesita, por una parte, incrementar la productividad de los sectores en los que esta tiene niveles más bajos, y, por la otra, aprovechar los potenciales de aumento de la productividad de sectores tecnológicamente más avanzados y de mayor productividad, buscando un derrame de estos sectores hacia el resto de la economía. Abordar las políticas de desarrollo productivo a partir de un enfoque equilibrado tiene, además, beneficios en términos de legitimidad política y social.

En la misma línea de la búsqueda de legitimidad, es importante que la priorización no surja de una decisión unilateral del Gobierno, sino que provenga de ejercicios de construcción colectiva, como se indica en la sección B.3, sobre la base de los conceptos de colaboración multiactor y de gobernanza de las políticas de desarrollo productivo. Asimismo, es fundamental que las prioridades productivas cuenten con el respaldo y el compromiso de un sector privado dispuesto a desempeñar un papel protagonista en estas agendas de desarrollo productivo (Llinás, 2021).

Por otra parte, cabe anotar que los ejercicios de priorización, en el marco de las políticas de desarrollo productivo, deberían ir acompañados de condicionalidades que sujeten cualquier apoyo o atención especial del Gobierno al cumplimiento de metas en materia, por ejemplo, de productividad, exportaciones o cualquier otra variable de desempeño productivo (Mazzucato y Rodrik, 2024). Esta condicionalidad puede ser incluso más estricta cuando, de haber espacio fiscal, se utilicen instrumentos como créditos fiscales y subsidios, los que deben ser la excepción y no la regla a la luz de la visión de las políticas de desarrollo productivo aquí planteadas. En estos casos, puede diseñarse este apoyo o atención especial con cláusulas de extinción (*sunset clauses*), con el fin de limitar su efectividad a un período definido, tras el cual deberían expirar, lo que generaría incentivos correctos y minimizaría el costo fiscal.

3. Las políticas de desarrollo productivo como proceso colaborativo y la importancia de la gobernanza

El fundamento teórico para la colaboración entre actores en el marco de las políticas de desarrollo productivo se basa, como mínimo, en cinco principios: i) ningún actor tiene toda la información sobre los problemas o las soluciones, razón por la que se necesita llevar adelante un proceso de agregación de información; ii) no solo se necesita la agregación de información, sino también una interacción de las perspectivas que tenga por finalidad el descubrimiento colectivo de formas cada vez más eficientes y efectivas de acción para la competitividad; iii) la colaboración se traduce en mayores economías de escala, una especialización de funciones y, por ende, una mayor productividad, principio que es aplicable tanto a las empresas como a los mecanismos de gobernanza multiactor; iv) la colaboración es fundamental para la innovación y la generación de nuevo conocimiento en tanto fenómeno interactivo, y v) la colaboración multiactor incrementa la legitimidad, la estabilidad y el acuerdo social respecto de las políticas de desarrollo productivo, con lo que se logran realizar procesos políticos de mayor envergadura que también exigen plazos mayores de implementación, superando, en buena medida, los cambios pendulares de política y la volatilidad de esfuerzos, dos características de las políticas de la región.

El énfasis en la colaboración entre los actores supone la necesidad de gobernanza, es decir, de organizar los procesos de colaboración para la formulación e implementación de acciones y políticas. Una definición de gobernanza señala que esta es un modo de gobernar distinto del modo de control jerárquico, más colaborativo, donde los actores públicos y no públicos participan en redes público-privadas (Mayntz, 1998, pág. 7). La gobernanza, así entendida, puede tener distintas expresiones, según el énfasis. A continuación, se abordarán algunas de esas expresiones, en particular, los enfoques de gobernanza multiactor, gobernanza del mercado, gobernanza experimentalista y gobernanza multinivel, todos ellos críticos en el marco de la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo.

La necesidad de priorizar, de agregar información y de coordinar actores es lo que, en referencia a las políticas de desarrollo productivo, se ha denominado “gobernanza multiactor” (Sotomayor y otros, 2023). Esta gobernanza considera la participación de los actores de los sectores privado, público, académico y de la sociedad civil, en lo que también se ha llamado “modelo de la triple o cuádruple hélice”, e incluye no solo la

agregación de información, sino también la elaboración conjunta de diagnósticos y hojas de ruta para la acción, así como la participación activa en el seguimiento de la implementación. En algunos casos, el papel del sector público consiste en convocar y conducir el proceso —aunque también existen casos, como el de las iniciativas clúster, en los que con frecuencia el mismo sector privado u otros actores asumen esta conducción—, actuar como facilitador y, lo que es muy importante, implementar las acciones de política identificadas.

A esta visión de las políticas de desarrollo productivo se asocia también el concepto de “gobernanza del mercado”, basado en la idea de que el desarrollo productivo es una construcción social, resultado de la coordinación y el alineamiento de esfuerzos de todos los actores relevantes (Wade, 1990). Esta nueva visión supera el viejo debate sobre Estado y mercado en el que la posición “promercado” confía en la “magia del mercado” y la posición “pro-Estado” confía en la “magia del Estado”. En contraste, la nueva generación de políticas de desarrollo productivo confía en la “magia del proceso” de colaboración multiactor enfocada en lo práctico: resolver problemas, promover procesos de descubrimiento y acelerar el aprendizaje de las instituciones y los actores que intervienen.

La teoría detrás de la operación y gobernanza de los sistemas colaborativos también ha utilizado recientemente el enfoque de gobernanza experimentalista (Sabel y Zeitlin, 2012) o su similar “adaptación iterativa orientada al problema” (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017). Esta forma de gobernanza es particularmente adecuada en contextos poliárquicos, donde el poder efectivo está distribuido entre diversas unidades de relativa autonomía, y situaciones de incertidumbre estratégica, es decir, en entornos rápidamente cambiantes (como las situaciones que enfrentan las empresas), lo que significa que las soluciones efectivas solo se pueden definir sobre la base de un proceso colaborativo de los actores clave, y no *a priori*. De este modo, el elemento central detrás del concepto de gobernanza experimentalista es la gestión de políticas como procesos colaborativos e iterativos, en los que tanto la identificación como la solución de los problemas se construyen a partir de la colaboración de múltiples actores, en función de iteraciones permanentes y, lo que es más importante, de su aplicación sostenida en el tiempo. En otras palabras, es un modelo en el que impera la recursividad: se implementa, se evalúa, se ajusta y se vuelve a implementar, en un proceso de aprendizaje iterativo continuo (Salazar-Xirinachs, 2020).

Por último, buena parte de la acción en materia de políticas de desarrollo productivo debe tener lugar a nivel local, con los actores locales, lo que plantea la necesidad de coordinar la acción de los distintos niveles de gobierno (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023). Es así como surge la necesidad de pensar el despliegue de los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo desde un enfoque de gobernanza multinivel, que se ha definido como un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en múltiples niveles territoriales (supranacional, nacional, regional y local), resultado de un amplio proceso de creación de instituciones y de reasignación de decisiones (Marks, 1993, pág. 392). En años recientes, la CEPAL (2017) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2017) han asumido el marco conceptual de la gobernanza multinivel como uno de utilidad para una visión más integral de la política, que tiene en gran consideración la agencia y la autorrealización de los territorios a través de la acción de los gobiernos subnacionales.

En resumen, la gobernanza para el desarrollo productivo es fundamental. Esta gobernanza se entiende, de manera amplia, como los mecanismos de coordinación y articulación de las acciones colectivas —incluidas instancias (por ejemplo, comités o mesas de trabajo, tanto del nivel nacional como local), dinámicas, reglas del juego e incentivos— que permiten la alineación de múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas en materia de desarrollo productivo.

4. Los ámbitos de acción

Propiciar la creación de capacidades y la transformación productiva a través de políticas de desarrollo productivo supone abordar cuellos de botella y promover inversiones y acciones relacionadas con diferentes áreas de política. La combinación de esfuerzos en las diferentes áreas dependerá, en buena medida, de las estrategias que se definan para las prioridades productivas. En ese sentido, por ejemplo, la cantidad y el tipo de esfuerzos al trabajar sobre un determinado sector o clúster dependerá de la visión estratégica y la hoja de ruta que se defina para dicho sector o clúster como producto del proceso colaborativo.

En el diagrama IV.1 se describen diez áreas de política que generalmente cobijan las políticas de desarrollo productivo (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023). Esta no pretende ser una lista exhaustiva, pero sí dar una idea de la cantidad de frentes que hay que combinar y articular en el marco de estas políticas. Estas áreas son: ciencia, tecnología e innovación; extensionismo tecnológico; transformación digital; emprendimiento; cierre de brechas de talento humano; financiamiento a lo largo del ciclo de vida de la empresa; inversión, incluida la inversión extranjera directa; infraestructura específica y otros bienes públicos; agenda normativa y regulatoria específica, e internacionalización.

Diagrama IV.1

Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo



Fuente: J. Salazar-Xirinachs y M. Llinás, "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Existe una vasta literatura que indica la importancia del área de ciencia, tecnología e innovación para la mejora de la productividad (por ejemplo, Crespi y Zuñiga, 2012; Polder, de Bondt y van Leeuwen, 2018). Esto no quiere decir que cualquier esfuerzo en materia de ciencia, tecnología e innovación tendría un impacto directo en la productividad. Por tanto, resulta clave articular los esfuerzos en esta área como parte de las políticas de desarrollo productivo de los países y los territorios, de manera que realmente redunden en incrementos de la productividad⁹. Las políticas de desarrollo productivo consideran el trabajo en ciencia, tecnología e innovación en tanto la incorporación de conocimiento a la producción opera como un importante catalizador del incremento de la productividad.

El extensionismo tecnológico se entiende como las intervenciones, acompañamientos y otras formas de apoyo que facilitan la adopción de tecnología y conocimiento disponible por parte de las empresas (Shapira y otros, 2015). Esta tecnología y conocimiento puede ir desde temas tan básicos como habilidades en materia gerencial (como contabilidad o gestión de procesos) hasta la incorporación de herramientas intensivas en conocimiento (como la inteligencia artificial o la robótica). Este ámbito complementa los esfuerzos en materia de ciencia, tecnología e innovación en tanto para acelerar el desarrollo productivo no es suficiente la generación de nuevos conocimientos y tecnologías, sino que también se necesita su difusión y adopción. Si bien en la región se están haciendo algunos esfuerzos en este frente, estos resultan marginales ante la posible utilización de estas intervenciones (Llinás, 2021).

La transformación digital también debe ser parte de los esfuerzos de las políticas de desarrollo productivo. Por una parte, dado el contexto de la región, en que muchas de las empresas parecen no haberse subido aún a la tercera revolución tecnológica, la adopción de las tecnologías digitales —tanto maduras como

⁹ Véanse más detalles en los lineamientos para el período 2024-2025 de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la CEPAL (CEPAL, 2024b).

emergentes— en la esfera productiva resulta prioritaria (Vilgis, Jordán y Patiño, 2023), por lo que los esfuerzos de extensionismo tecnológico digital se vuelven centrales. Por otra parte, los esfuerzos de transformación digital para el desarrollo productivo también deben apuntar a fortalecer la oferta en materia de tecnologías digitales, es decir, a fortalecer las empresas, sectores o clústeres que ofrecen este tipo de tecnologías. Además, y, de manera más general, los esfuerzos de transformación digital deben impulsar también la agenda de desarrollo sostenible en la región (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

América Latina y el Caribe: la transformación digital como instrumento fundamental para impulsar la agenda de desarrollo sostenible

Más allá de su papel en las políticas de desarrollo productivo, la transformación digital —como elemento del decálogo presentado en el capítulo II de este documento— es un pilar fundamental para impulsar la agenda de desarrollo productivo, sostenible e inclusivo de manera más general. La adopción de tecnologías digitales no solo mejora la eficiencia y productividad en diversos sectores, sino que también tiene el potencial de ser un agente de cambio para abordar desafíos sociales, económicos y ambientales.

Conectividad: la base de la transformación digital

La conectividad es un requisito esencial para la transformación digital. Sin acceso a Internet y a servicios de banda ancha, las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales quedan fuera del alcance de gran parte de la población. En América Latina y el Caribe, persisten brechas significativas en el acceso a Internet, especialmente en hogares de bajos ingresos y áreas rurales. Por ejemplo, la brecha digital entre hogares de mayores y menores ingresos en los países puede llegar hasta 70 puntos porcentuales, mientras que la brecha entre hogares urbanos y rurales alcanza diferencias de hasta 50 puntos porcentuales. Esto da cuenta de la necesidad de concretar inversiones en infraestructura y adoptar políticas específicas para llevar la conectividad a las zonas rurales y garantizar un acceso equitativo a las oportunidades que ofrece la digitalización.

Gobierno digital: un catalizador de la modernización y la transparencia del Estado

La digitalización de los servicios gubernamentales no solo optimiza su alcance y calidad, sino que también promueve la inclusión social y refuerza la transparencia institucional. En este contexto, el Estado se establece como catalizador de la transformación digital, implementando soluciones innovadoras que generan un impacto positivo en la sociedad. Según un análisis realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2023, el 84% de los países de la región contaba con una plataforma digital para trámites gubernamentales. Sin embargo, el nivel de digitalización de los trámites es heterogéneo: ámbitos como los de ayudas sociales y certificados personales destacan con un sólido grado de digitalización, en contraste con áreas como las de identificación personal, impuestos y migración, lo que muestra que existen grandes oportunidades de mejora.

Tecnologías digitales para enfrentar desafíos sociales

En el ámbito social, la digitalización puede mejorar el acceso a servicios básicos como la educación y la salud. Las plataformas de telemedicina permiten llevar atención médica a zonas remotas, mientras que las herramientas de aprendizaje en línea amplían las oportunidades educativas para personas de todas las edades. En el área de educación, no obstante, persisten brechas en infraestructura, conectividad y habilidades digitales, tanto para docentes como para estudiantes, lo que dificulta el acceso equitativo a la educación en línea. En el sector de la salud, en tanto, es preciso fortalecer la infraestructura tecnológica, garantizar la privacidad de los datos y capacitar al personal médico en el uso de herramientas digitales.

Innovación digital para la sostenibilidad ambiental

En la esfera ambiental, las tecnologías digitales pueden contribuir a la transición hacia una economía más verde y sostenible. El monitoreo de los ecosistemas, la optimización del consumo de energía y la gestión inteligente de residuos son solo algunas de las aplicaciones que pueden ayudar a mejorar la eficiencia de los procesos productivos y a reducir la huella ambiental de las actividades humanas.

Transformación digital: un pilar clave para el desarrollo productivo

La digitalización es vital para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Un aumento del 10% en la digitalización se correlaciona con un incremento del 5,7% en la productividad multifactorial. Sin embargo, más del 70% de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) carecen de presencia en Internet, y algunos sectores clave, como la agricultura y la manufactura, muestran un bajo nivel de digitalización. Para mejorar, es crucial alinear las políticas de desarrollo productivo con las iniciativas digitales, promover la alfabetización digital, invertir en infraestructura e implementar tecnologías emergentes. Con una población de 650 millones de personas y alta penetración de Internet, la región puede ampliar significativamente su economía digital.

En resumen, la transformación digital es un camino prometedor para impulsar el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Sin embargo, es fundamental que esta transformación sea inclusiva y equitativa, y que garantice que los beneficios lleguen a todos los sectores de la sociedad. Esto supone no solo invertir en infraestructura y conectividad, sino también desarrollar habilidades digitales en la población, fomentar la innovación y crear un entorno regulatorio propicio para la adopción de las tecnologías digitales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Un camino digital para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (LC/CMSI.8/3), Santiago, 2022.

Las políticas y demás esfuerzos en materia de emprendimiento son fundamentales en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Una parte del desarrollo productivo depende del surgimiento de nuevas empresas, sobre todo si son más eficientes y atienden de mejor manera las necesidades de la población. La creación de empresas nuevas y más eficientes es una condición necesaria para que se dé un proceso de “destrucción creativa”, que lleve a la reasignación de los factores de producción hacia su mejor utilización y con ello se incremente la productividad total de una economía (Aghion, Antonin y Bunel, 2021). En particular, los esfuerzos relacionados con las políticas de desarrollo productivo en este frente deberían apuntar a fomentar los emprendimientos que tienen un mayor potencial de rápido crecimiento y generación de empleo.

Las brechas de talento humano específicas pueden inhibir el surgimiento o el crecimiento de determinadas actividades económicas. Por tanto, una tarea central de las políticas de desarrollo productivo consiste en identificar y cerrar las brechas entre la oferta y la demanda de talento humano, en particular en sectores específicos. El cierre de brechas puede incluir la implementación de una serie de acciones de diferente índole, entre las que se encuentran la creación o el ajuste de los programas de estudio, la generación de espacios para conjugar oferta y demanda de talento humano, la orientación profesional y la participación más protagónica del sector empresarial en la formación (Gontero y Alborno, 2019; Gontero y Novella, 2021)¹⁰.

El financiamiento incluye no solo los recursos iniciales para los emprendimientos, sino también la provisión de recursos para las empresas a lo largo de todo el ciclo de vida, en condiciones accesibles. En esto es fundamental el papel de la banca de desarrollo y de los sistemas de fondos de garantía que cubran parte del riesgo crediticio (Griffith-Jones y Ocampo, 2018; Ocampo y Torres, 2021). Esto incluye el financiamiento tanto de microemprendimientos como de grandes proyectos de inversión pública y privada que se necesiten para apoyar las agendas estratégicas de las prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Más allá de esto, la banca de desarrollo, a partir de la información que le proporciona su actividad crediticia, podría desempeñar tareas de inteligencia que permitan identificar nuevas actividades que se podrían realizar en una determinada economía, así como las fallas que inhiben su aparición o desarrollo (Fernández-Arias, Hausmann y Panizza, 2019).

En cuanto a la inversión, conviene recordar que existe una relación bidireccional entre inversión y productividad. Por una parte, un mayor nivel de inversión, y, en particular, de formación bruta de capital fijo, se traduce en aumentos de la productividad (De Long y Summers, 1991), y, por la otra, los mayores niveles de productividad resultan en un incremento del retorno de los factores de producción, incluido el capital, y, por tanto, en un aumento de los incentivos para su acumulación. Por tanto, es fundamental que las políticas

¹⁰ Véase una explicación más detallada en Llinás (2021).

de promoción de la inversión estén en línea con las prioridades definidas en el marco de las políticas de desarrollo productivo. En el caso de las políticas de atracción de inversión extranjera, estas deben incluir los esfuerzos de atracción selectiva de inversiones, así como los servicios de asistencia al inversionista tras la inversión (Gligo, 2007; García, López y Ons, 2021), buscando maximizar los encadenamientos productivos y la transferencia de tecnología y conocimiento de las empresas extranjeras al sistema productivo huésped (CEPAL, 2024c).

La ausencia de infraestructuras u otros bienes públicos específicos podría convertirse también en un cuello de botella que impida, o limite, el surgimiento o despliegue de toda la potencialidad de un determinado sector o actividad económica. De ahí que sea fundamental que las políticas de desarrollo productivo de los países y los territorios tengan instrumentos y mecanismos para identificar y atender estas necesidades de infraestructura u otro tipo de bienes públicos específicos relacionados a las prioridades productivas en el marco de dichas políticas. Un ejemplo de este tipo de infraestructura podría ser el establecimiento de una cadena de frío para que un determinado clúster lácteo pueda comercializar su producción en los mercados externos.

Por su parte, las normativas y regulaciones específicas son las que tienen un impacto directo en las actividades productivas, ya sea impulsando su accionar o restringiéndolo, por existencia o por omisión de una norma o regulación, o por alguna normativa inadecuada. En particular, en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo se destacan las regulaciones, estándares y certificaciones que impactan directamente en la calidad de la producción. En ese sentido, son importantes temas como la infraestructura de calidad (por ejemplo, metrología), la evaluación de la conformidad, el extensionismo en materia de calidad, y las medidas sanitarias y fitosanitarias.

El décimo ámbito de las políticas es la internacionalización. Por una parte, esta se relaciona con los esfuerzos para posicionar productos y servicios en mercados internacionales, lo que conlleva un conocimiento y cumplimiento de las necesidades de los mercados externos, incluido el conocimiento no solo de la demanda del consumidor internacional, sino también de los requisitos de diversa índole que exigen los mercados de destino (Hallak y López, 2022). Por otra parte, este pilar señala la importancia de que los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo en la región tengan como objetivo la internacionalización, con el fin de competir exitosamente no solo en mercados internacionales, sino también con las importaciones competitivas en los mercados locales y regionales. La internacionalización, que además de contribuir a las economías de escala y el acceso a nuevos conocimientos, ayuda a mejorar la productividad, también se puede usar como criterio para aplicar condicionalidad en relación con el otorgamiento de atención y apoyos¹¹.

Por último, la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo considera dos elementos fundamentales de naturaleza transversal a los distintos ámbitos de política mencionados: la aplicación de un enfoque territorial en las políticas de desarrollo productivo y la institucionalidad y gobernanza para el desarrollo productivo, como se definieron anteriormente. Si su conducción es buena, estos elementos proporcionan y aseguran la coherencia y combinación efectiva de los esfuerzos en los diferentes ámbitos de política, así como la priorización de sectores y desafíos.

Definida la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo, en la sección C se aborda un diagnóstico de las políticas vigentes en América Latina y el Caribe, a partir de una serie de estudios que se hicieron para un subconjunto de países¹². Este diagnóstico tiene, en parte, el objetivo de validar o descartar las siguientes hipótesis con relación a los esfuerzos que viene realizando la región en materia de políticas de desarrollo productivo: son esfuerzos marginales frente al reto de productividad que se presenta y a lo que otros países vienen haciendo en este ámbito; distan mucho de gozar de una buena articulación y coordinación entre ellos; les ha faltado continuidad y han tenido grandes bandazos entre cambios de gobierno; se han gestionado principalmente con un enfoque centralista, sin mucho protagonismo de los territorios; han sido poco evaluados; no necesariamente se alinean con la nueva visión de políticas de desarrollo productivo presentada en este capítulo, y, en general, no han tenido el impacto esperado, si se miden a la luz del pobre desempeño de la región en materia de productividad y crecimiento.

¹¹ Véase una descripción de cómo algunos países asiáticos utilizaron la internacionalización como condicionalidad en el marco de sus políticas industriales en Studwell (2013).

¹² Véanse más detalles sobre el método empleado, los países estudiados y los detalles de los resultados en CEPAL (2024).

C. Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

1. Esfuerzos presupuestarios para las políticas de desarrollo productivo

Recientemente, la CEPAL (2024a) realizó un ejercicio para caracterizar y cuantificar los instrumentos de las políticas de desarrollo productivo en cinco países de la región en 2021 y 2022: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México¹³. Este ejercicio se acotó a los instrumentos que utilizan las empresas directamente para mejorar su operación, sin incluir los destinados a mejorar el acceso a infraestructura o a mejorar en forma general el entorno en que operan las empresas. Se consideraron los siguientes tipos de instrumentos: subsidios (aportes financieros no reembolsables), incentivos tributarios (exenciones, descuentos, créditos tributarios y otros), incentivos financieros (préstamos y garantías), aportes de capital (capital de riesgo) y servicios de apoyo directo (apoyos no financieros, como asesorías técnicas, entrega de información, capacitación y demás)¹⁴.

Si bien este ejercicio no estuvo exento de dificultades y debilidades metodológicas¹⁵, su mérito es presentar una primera cuantificación de las políticas de desarrollo productivo con una metodología común comparativa no solo entre los países evaluados sino también con los países de la OCDE. Debido a las condicionantes antes indicadas y explicadas en mayor detalle en CEPAL (2024a), los resultados de este ejercicio son el “piso mínimo” del gasto en políticas de desarrollo productivo y su comparación entre países debe tomar en consideración las precauciones indicadas.

Los cinco países analizados destinaron recursos públicos, en las cinco categorías de instrumentos consideradas, por un equivalente de entre el 0,2% y el 1,2% del PIB. Estos montos parecerían bajos al compararse con la cuantificación realizada en nueve países de la OCDE (Criscuolo, Lalanne y Díaz, 2022), donde el promedio del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo, incluidos subsidios e incentivos tributarios y financieros, fue del 3,25% del PIB en 2021 (sin incluir al sector agropecuario).

En promedio, en los países de la OCDE el gasto en subsidios es equivalente al 0,45% del PIB, los incentivos tributarios equivalen al 1,0% del PIB y los financieros, al 1,8%. Este último se reduce al 0,7% cuando se excluye el financiamiento para la exportación. Se observa además una gran variación entre países. En el Canadá, por ejemplo, solo el financiamiento para la exportación alcanza el 4,46% del PIB. En contraste, los instrumentos de tipo financiero en los países con información en América Latina variaron entre el 0,02% y el 0,22% del PIB.

Con respecto al tipo de instrumento, en general en los países evaluados, con la excepción de Chile, predominan los instrumentos de tipo tributario, lo que permite respaldar cuantitativamente la evaluación presentada en el documento del período de sesiones anterior (CEPAL, 2022).

En la Argentina y el Brasil, los instrumentos tributarios representan entre el 61,5% y el 87% del gasto, según el año y el país. En Colombia, los instrumentos tributarios representan, en promedio, el 64%, pero en este caso no se cuantificaron los instrumentos financieros, por lo que no se puede establecer una comparación con el total de instrumentos. En cambio, en Chile predominan los instrumentos de subsidios, que en 2021 y 2022 representaron entre el 84% y el 70% del total. En México, al comparar los subsidios con los incentivos financieros también se encuentra que predominan los primeros en el período de análisis considerado.

En el Brasil es donde los instrumentos financieros son más importantes, con un 38% del gasto total en instrumentos de políticas de desarrollo productivo en 2021 y un 34,8% en 2022, lo que pone de manifiesto la importancia de la banca de desarrollo en el país, que cuenta con instituciones como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Banco del Nordeste del Brasil (BNB).

¹³ Para dicho período, estos países representaron el 79,6% del PIB de América Latina y el Caribe y el 69,7% de su población.

¹⁴ Hay múltiples maneras de caracterizar los instrumentos de las políticas de desarrollo productivo: por sector o por tipo (Juhász, Lane y Rodrik, 2023); por taxonomías de oferta, demanda y gobernanza (Criscuolo, Lalanne y Díaz, 2022), y por objetivos, dimensiones y racionalidades (Ciarli, Madariaga y Foster, 2024), entre otras. La taxonomía utilizada en este ejercicio trató de asimilarse con la de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Criscuolo, Lalanne y Díaz, 2022) para poder realizar comparaciones internacionales.

¹⁵ Entre las que se cuentan, por ejemplo, que en México no se consideraron los instrumentos tributarios, que en Colombia se excluyeron los de tipo financiero, y que solo en Chile y Colombia se cuantificaron los servicios de apoyo.

En los casos de Chile y Colombia, se incluyó la categoría de servicios de apoyo. En Colombia, dichos servicios en promedio representan el 16,5% del total del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo y en Chile, el 1,5%. En este último caso, los servicios de apoyo se instrumentan mediante la contratación de terceros, principalmente a través de proyectos presentados a fondos concursables.

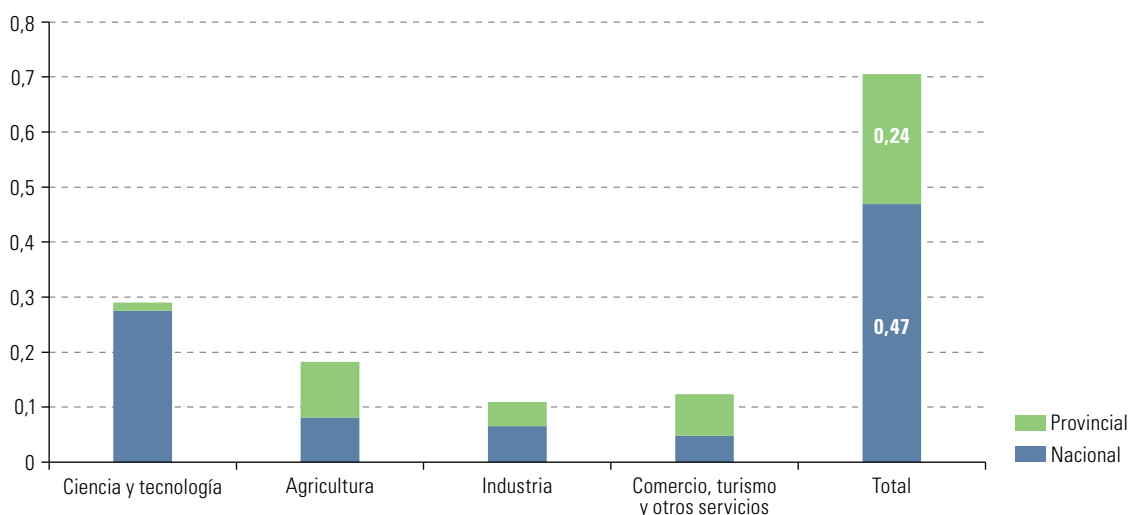
En el Brasil, Colombia y México se identificaron instrumentos que apoyan el emprendimiento a través de la participación en empresas mediante capital de riesgo, si bien estos mecanismos son un porcentaje menor en el monto total de los recursos destinados a las políticas de desarrollo productivo.

La gran importancia del gasto tributario en América Latina y el Caribe para beneficiar a ciertos sectores de actividad económica, territorios y tipos de empresa puede leerse como una demostración de la debilidad de la institucionalidad pública en la región, en tanto la falta de capacidad para focalizar los recursos se refleja en que los instrumentos más importantes desde el punto de vista de los recursos son los que no precisan, en principio, de una institucionalidad pública demasiado sofisticada como para ejecutar y focalizar recursos. Asimismo, la existencia de grandes recursos destinados a tratamientos fiscales preferenciales contribuye a erosionar aún más la capacidad de recaudación para la política pública, en un contexto de finanzas cada vez más complejo y volátil para los países de la región (CEPAL, 2023b). Más allá de esto, la importancia del gasto tributario como instrumento de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe es una prueba de que los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo en la región no necesariamente se alinean con la nueva visión de estas políticas que viene impulsando la CEPAL.

En términos de gasto público, los gobiernos subnacionales en ocasiones juegan un papel importante. En la Argentina, por ejemplo, las provincias aportaron en 2022 cerca de la mitad de los recursos que el Gobierno nacional destinó a las políticas de desarrollo productivo (véase el gráfico IV.5). En el gasto destinado a la agricultura y al comercio, el turismo y otros servicios, el gasto de las provincias fue incluso mayor. El Gobierno nacional tuvo una participación mayoritaria solo en ciencia y tecnología, y en industria.

Gráfico IV.5

Argentina: gasto en políticas de desarrollo productivo por niveles de gobierno, 2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Cassini, "Estudio sobre política de desarrollo productivo desde las gobernaciones provinciales de la Argentina", Buenos Aires, 2024, inédito.

En otros países, el gasto de los gobiernos subnacionales es sustancialmente menor. En Chile, por ejemplo, los gobiernos regionales destinaron en 2019, a través de los proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, solo un 10,7% de los recursos aportados por el Gobierno nacional en materia de políticas de desarrollo productivo (Yañez y otros, 2024; Correa, Dini y Letelier, 2022).

El aporte relativo de los gobiernos subnacionales a las políticas de desarrollo productivo depende, por una parte, de los recursos totales que estos tengan a disposición, y, por la otra, de las competencias y funciones que la ley establezca para los niveles intermedios y locales de gobierno. Debido, en parte, a que los recursos públicos que manejan los gobiernos subnacionales son, salvo excepciones, considerablemente menores que los que manejan los Gobiernos nacionales (Jiménez y Ruelas, 2018), y a que en muchos países la ley no es clara al atribuir funciones y competencias específicas en materia de políticas de desarrollo productivo a los gobiernos subnacionales, estos se ven restringidos en su acción orientada al desarrollo productivo de los territorios. La falta de institucionalidad y de empleados públicos a nivel subnacional es, a su vez, consecuencia del menor presupuesto que manejan los gobiernos subnacionales, y causa de su dificultad para manejar y gestionar recursos públicos en mayor cuantía (Yañez y otros, 2024).

2. Institucionalidad para el desarrollo productivo

En este documento de posición se ha argumentado que, para salir de la trampa de la baja capacidad para crecer, los países de la región deben impulsar una gran transformación productiva, y que la respuesta a cómo hacer realidad ese impulso lleva a la necesidad de analizar no solo qué tipo de políticas conviene poner en práctica, sino también con qué mecanismos de gobernanza y capacidades institucionales se debe contar para gestionar las transformaciones, en este caso, la gran transformación productiva a través de las políticas de desarrollo productivo (véase el capítulo III).

Los ministerios nacionales, llamados también “secretarías” en algunos países de la región, tienen un papel central en las políticas de desarrollo productivo. Si bien muchas veces existen directivas generales en cuanto a dichas políticas, provenientes directamente de la presidencia de la República (en forma de programa o plan de gobierno), son los ministerios dedicados al desarrollo productivo los que materializan estos lineamientos y los traducen en políticas, programas y proyectos.

Los ministerios de desarrollo productivo pueden considerarse aquellos que trabajan directamente en las siguientes temáticas o sectores, entre otros: agricultura; pesca; turismo; industria; mipymes; comercio exterior; trabajo; ciencia, tecnología e innovación; y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Estas categorías son cambiantes en tanto cambia el énfasis que los Gobiernos nacionales de la región ponen en los temas que intervienen directamente en el desarrollo productivo¹⁶.

En algunos países de la región existe al menos un ministerio especializado en cada uno de estos sectores (ministerios sectoriales), aunque usualmente se cuenta con ministerios multisectoriales, que abarcan dos o más sectores bajo un mismo liderazgo ministerial. En otras ocasiones, los ministerios que abordan algunas de estas temáticas también son responsables de áreas que se encuentran fuera del rango temático directamente vinculado a las políticas de desarrollo productivo (por ejemplo, cuando abordan también temas de cultura, finanzas y educación, entre otros). Estos pueden considerarse supraministerios. Por último, además de los casos de ministerios sectoriales, multisectoriales y supraministerios, existen casos en que alguna de estas temáticas no está en la órbita de ningún ministerio, sino que la rige una institución especializada que cumple una función coordinadora, en ocasiones dependiente directamente de la presidencia de la República o del Consejo de Ministros. Estas instituciones especializadas rectoras pueden tomar la denominación de institutos, consejos, autoridades, agencias u otra.

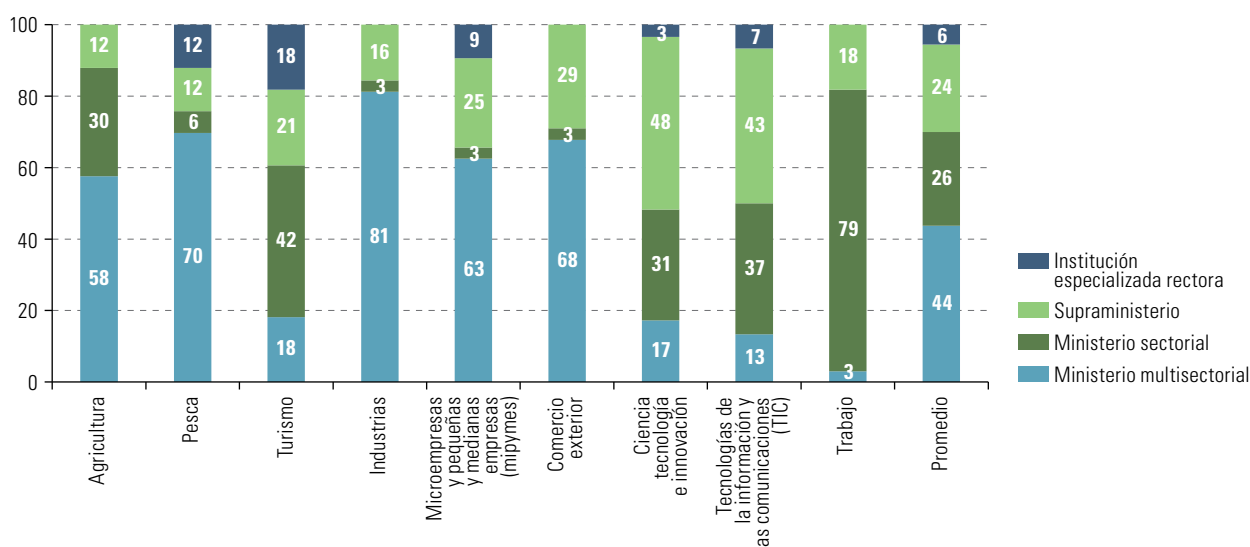
El panorama de la región muestra que la mayoría de estas temáticas se aborda desde ministerios multisectoriales. En promedio, el 44% de los modos totales en que los Gobiernos nacionales abordan estos sectores es a través de ministerios multisectoriales. Le sigue la modalidad de ministerios sectoriales (27%), después la de supraministerios (24%) y, con menos frecuencia, la de instituciones especializadas rectoras (6%) (véase el gráfico IV.6)¹⁷.

¹⁶ En la actualidad existen en América Latina y el Caribe instancias de coordinación formal entre instituciones de desarrollo productivo e instituciones a cargo de otras dimensiones del desarrollo, como la social (Ministerios de Salud y Educación, entre otros), la política (Ministerios de Defensa y Justicia, entre otros) o la de sostenibilidad (Ministerios de Ambiente). Este diálogo ha sido provechoso en tanto ha permitido, por una parte, que los ministerios que no son directamente productivos asuman algunas tareas productivas en su propio quehacer, y, por la otra, que los ministerios productivos consideren las demás dimensiones del desarrollo en sus agendas y en las políticas de desarrollo productivo. Un ejemplo reciente de esto es el trabajo conjunto del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Ministerio de Energía y el Ministerio del Medio Ambiente de Chile en el Comité de Ministros y Ministras para el Desarrollo Productivo Sostenible.

¹⁷ Véanse más detalles de la institucionalidad ministerial para las políticas de desarrollo productivo en la región en CEPAL (2024a).

Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe: distribución de institucionalidad pública del Poder Ejecutivo dedicada a políticas de desarrollo productivo, por sector, 2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe", Santiago, 2024, inédito.

No sería lógico pensar que existe una fórmula única para organizar una institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo que funcione de forma óptima en todos los países. En el sistema institucional que cada país adopta inciden muchas variables, entre ellas, la estructura económica, las prioridades políticas, la disponibilidad de recursos y la evolución histórico-institucional del país. La creación de un ministerio sectorial puede responder a la voluntad de un Gobierno de dar impulso (recursos ad hoc, visibilidad e, inclusive, autonomía política o institucional) a un tema que se considera de relevancia estratégica o de mucha potencialidad. La excesiva fragmentación dificulta la coordinación, pues cada ministerio o institución especializada que se añade hace que la cantidad de interacciones entre estas entidades crezca exponencialmente¹⁸. Esto se dificulta aún más cuando se trata de entidades de un mismo nivel jerárquico en tanto ninguno de ellos tiene necesariamente la legitimidad para liderar un proceso de coordinación. Además, las energías y los tiempos necesarios para la coordinación no son fácilmente compatibles con la abultada carga que caracteriza a los líderes ministeriales en los temas de incumbencia de cada uno.

Desde esta perspectiva, la existencia de ministerios multisectoriales o supraministerios¹⁹ podría explicarse como un intento de mejorar la coordinación y reducir la entropía política producida por la existencia de un alto número de ministerios. En estos casos, cada tema es abordado por un viceministerio (llamados, en algunos países, secretarías, subsecretarías o direcciones). No obstante, aún no hay suficiente información empírica que dé cuenta inequívocamente la mayor eficacia de estas estructuras, y la lógica indica que la existencia de una autoridad jerárquica superior debería facilitar la coordinación. En la región, de hecho, existen ejemplos recientes de Gobiernos nacionales que han adoptado esta solución, para lo que crearon ministerios multisectoriales o supraministerios a partir de la integración de ministerios sectoriales²⁰.

¹⁸ Cuando se tienen 2 ministerios, la cantidad de posibles interacciones es 1; cuando se tienen 3 ministerios, la cantidad de interacciones es 3; cuando se tienen 4 ministerios, la cantidad de interacciones entre ellos es 6, y cuando se tienen 9 ministerios, como sucede en uno de los países de la región, la cantidad de posibles interacciones entre ellos es 36. La relación entre el número de participantes de un sistema y el número de interacciones se resume en la fórmula $n*(n-1)/2$. El tema de la conformación de grupos y la implicancia del número de miembros ha sido extensamente estudiado por el antropólogo Robin Dunbar y aplicado a la organización de equipos por Mathew Skelton y Manuel Pais en su libro (Skelton y Pais, 2019).

¹⁹ En el 70% de los casos, los temas del desarrollo productivo los abordan ministerios multisectoriales o supraministerios.

²⁰ Uno de estos ejemplos es la conformación en 2022 del Ministerio de Economía en la Argentina, que agrupó las temáticas de agricultura, pesca, industrias y mipymes (entre otras) bajo un mismo liderazgo, con la asignación de secretarías o subsecretarías según la importancia idiosincrática que el país otorga a cada tema. Esto se ha mantenido por el gobierno actual, lo que da cuenta de un acuerdo más o menos transversal al espectro político, motivado por la necesidad de mejorar la coordinación de las políticas de desarrollo productivo.

Además, en el caso de los supraministerios que abarcan temáticas que van más allá de las políticas de desarrollo productivo —como finanzas públicas, energía, ambiente y minería, entre otras— existe el riesgo de que la atención depositada en la política de desarrollo productivo se diluya y de que las aspiraciones en materia de producción, productividad y trabajo se vean relegadas a un segundo plano en las prioridades políticas.

Es posible también que la solución al problema del diseño de una organización ministerial eficiente y eficaz no se encuentre tanto en una determinada solución de ingeniería institucional, sino en la implementación de una modalidad distinta de funcionamiento de la institucionalidad, cuyos ejes clave sean: i) la construcción de acuerdos políticos sobre prioridades estratégicas claras y sostenidas a partir de fuertes pactos transversales entre actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil; ii) la implementación de incentivos y normas que premien las conductas colaborativas, y iii) la adopción de mecanismos que permitan una revisión constante de los resultados y faciliten los ajustes de la estrategia y de los planes de trabajo.

En el contexto actual de proliferación de ministerios sectoriales dedicados cada uno a diferentes ámbitos del desarrollo productivo, varios países han recurrido a un conjunto de instancias e instituciones de coordinación. Algunas de ellas son organismos supraministeriales coordinadores, consejerías dependientes de la presidencia o vicepresidencia de la República al mando de comités o consejos de desarrollo económico-productivo, o ministerios empoderados explícitamente por la presidencia para liderar la estrategia integral de desarrollo productivo frente a los demás ministerios.

3. Gobernanza multinivel de la política de desarrollo productivo

El análisis de gobernanza multinivel aplicado a las políticas de desarrollo productivo estudia y evalúa las acciones de todos los niveles de gobierno orientadas directamente al desarrollo productivo, y la forma en que estos se coordinan para evitar contradicciones y duplicidades, así como para, en el mejor de los casos, generar sinergias en la acción de los diferentes niveles de gobierno.

En un sistema de gobernanza multinivel, cada nivel de gobierno se especializa en cierta función, de modo similar a la lógica que opera en la teoría de las ventajas comparativas propuesta por David Ricardo. Esto significa que, aun cuando el Gobierno nacional pueda tener más capacidades o ventajas absolutas para ejecutar políticas en todos los ámbitos, es eficiente que este nivel de gobierno se concentre en los ámbitos y funciones en los que tiene una ventaja comparativa desde una perspectiva multinivel.

La ventaja comparativa del Gobierno nacional se deriva en parte de sus mayores economías de escala, y en parte de su función propia de asegurar una cierta unidad del país, para lo que debe evitar que las desigualdades económicas, sociales y culturales entre los territorios sean tan pronunciadas que puedan poner en peligro la unidad del Estado.

Por su parte, la ventaja de los gobiernos locales proviene de su cercanía comparativamente mayor con la población y con las realidades del aparato productivo local, lo que es relevante, por ejemplo, para abordar la implementación de programas orientados, entre otras cosas, al crecimiento de las microempresas y la capacitación de los ocupados informales.

La ventaja comparativa de los gobiernos intermedios proviene de jugar un papel intermedio entre las economías de escala de los Gobiernos nacionales y la cercanía a la ciudadanía de los gobiernos locales, lo que contribuye a reducir la distancia entre esos dos niveles de gobierno, y asegura que los apoyos que pueda brindar el Gobierno nacional a los territorios llegue efectivamente a todas las localidades del país a través de los gobiernos locales. Dependiendo del tamaño de cada país, en ocasiones es prácticamente imposible que un Gobierno nacional pueda llegar con ayuda a cada territorio por medio de un trato directo con cada gobierno local y, al mismo tiempo, asegurar una pertinencia territorial de las políticas, ajustadas a la realidad de cada territorio. La estructura que lo permite es el gobierno intermedio. La coordinación colaborativa multinivel evita, a su vez, que a nivel territorial se produzcan disputas entre los distintos niveles de gobierno que se encuentren trabajando en el mismo territorio (el gobierno del propio territorio y el gobierno de nivel superior), respetando al mismo tiempo la autonomía relativa de los territorios.

En algunos países, la especialización de tareas para el desarrollo productivo está explícita en leyes nacionales que regulan las funciones de los gobiernos subnacionales y su organización. Cuando esto no ocurre, se observa una especialización implícita derivada de lo manifestado en los planes o estrategias de desarrollo de los diversos niveles de gobierno. Es así, por ejemplo, que los planes o estrategias de desarrollo municipal de los gobiernos locales tienden a dar gran importancia a temas como el emprendimiento, la capacitación, la coordinación público-privada y público-pública, la asociatividad, el turismo y el desarrollo rural, entre otros (Correa y Dini, 2019; Montero, Medina y Correa, 2024). Por su parte, los Gobiernos nacionales tienden a especializarse, en comparación con los gobiernos locales, en temas que exigen grandes economías de escala, por ejemplo, en ciencia, tecnología e innovación (Cassini, 2024).

Con base en la experiencia comparada de la política de desarrollo productivo de los distintos niveles de gobierno de los países de la región, es posible presentar una propuesta preliminar de especialización de funciones en cuanto a desarrollo productivo entre los niveles de gobierno (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1

Especialización de competencias para las políticas de desarrollo productivo, por niveles de gobierno

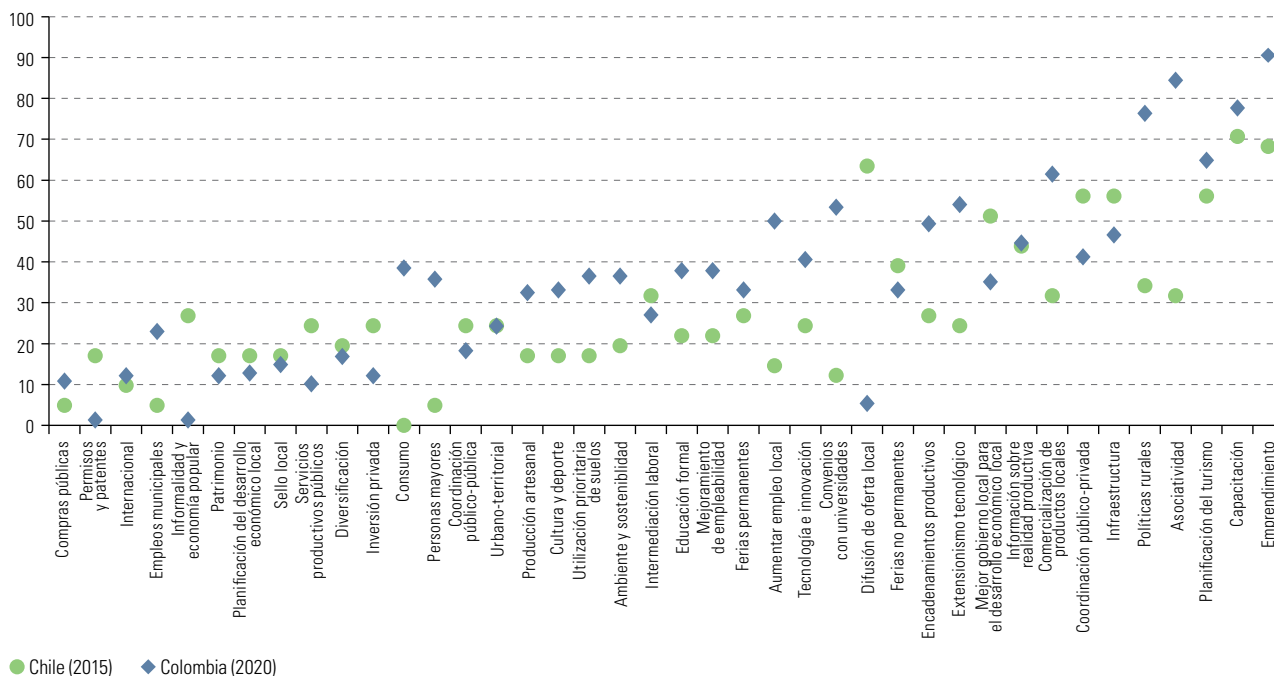
	Relaciones internacionales	Gran infraestructura	Internacionalización	Regulaciones y normativas	Ciencia, tecnología e innovación (CTI)	Atracción de inversión extranjera directa (IED)	Sectores priorizados	Clústeres	Pequeñas y medianas empresas (pymes)	Educación técnica	Capacitación laboral	Agricultura	Turismo	Microempresas	Formalización	Emprendimiento
Gobierno nacional																
Gobierno intermedio																
Gobierno local																

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe”, Santiago, 2024.

Los gobiernos locales pueden asumir como especialización el apoyo a las microempresas, el incentivo a la formalización de empresas y emprendimientos, la capacitación laboral y la educación técnico-profesional, en sectores de actividad económica específicos como son el turismo y la agricultura (o desarrollo rural). Esta especialización es lo que muestran los gobiernos locales en recientes estudios que analizan los planes de desarrollo municipal de más de 200 municipios en Chile y Colombia (Correa y Dini, 2019; Montero, Medina y Correa, 2024). En ambos países, los gobiernos locales tienden a concentrar su accionar en ciertas categorías de acción. De estas, el emprendimiento y la capacitación son las que más se repiten, con una mención en el 90,5% de los planes de desarrollo local en Colombia, y en el 68,3%, en Chile (véase el gráfico IV.7). A pesar de no mostrar en la actualidad un esfuerzo notorio en el tema de informalidad, los gobiernos locales pueden igualmente jugar un papel importante en esta área. Esto, debido a la dificultad de los Gobiernos nacionales y regionales de llegar a las empresas de menores capacidades y menor tamaño. La acción de los gobiernos locales en esta materia puede aportar la “capilaridad” necesaria a las políticas para la formalización, siempre en coordinación con los niveles de gobierno regional y nacional.

Gráfico IV.7

Chile y Colombia: frecuencia de acciones de desarrollo económico local propuestas en planes de desarrollo municipal o comunal de subregiones o cabeceras provinciales, por categoría, 2015-2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de F. Correa y M. Dini, "Políticas de desarrollo económico local en las municipalidades de Chile: más allá del asistencialismo", *Revista CEPAL*, N° 127 (LC/PUB.2019/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2019, y Montero, Medina y Correa, 2024.

Si bien los gobiernos locales tienden a mostrar una especialización en ciertas áreas de las políticas de desarrollo productivo, también es notoria la falta de presupuesto y capacidades humanas que presentan. Es por ello que resulta fundamental fortalecer la institucionalidad pública local para poder dar mayor preponderancia a los gobiernos locales en materia de políticas de desarrollo productivo. A este respecto, se ha encontrado una relación estadísticamente significativa entre la presencia de una secretaría o dirección de desarrollo económico en el gobierno local (de primera jerarquía dentro de la estructura organizacional) y la amplitud con que dicho gobierno planifica sus políticas de desarrollo productivo (Montero, Medina y Correa, 2024).

Los gobiernos intermedios, en cambio, pueden especializarse en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), que constituyen el 20% del empleo de la región (CEPAL, 2022), con lo que, a su vez, se incentiva la asociatividad empresarial con base en iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva. La priorización de actividades productivas también puede ser una de las características de las estrategias o planes de desarrollo propuestos por los gobiernos intermedios. Asimismo, estos gobiernos pueden cumplir una labor de apoyo a los gobiernos locales en materia de políticas de desarrollo productivo, mediante el financiamiento de programas implementados a través de oficinas municipales establecidas en formato de doble subordinación (Correa y Díaz, 2022). Apoyar a los gobiernos locales en lo que estos realicen supone que los gobiernos intermedios deban también trabajar en torno a los temas de especialización de dichos gobiernos, aunque no necesariamente implementando políticas de manera directa, sino apoyando lo que hacen en estas materias.

Los Gobiernos nacionales, por su parte, pueden especializar su quehacer en torno a los elementos normativos y de regulaciones, el impulso de grandes proyectos productivos que incluyan también grandes inversiones en infraestructura, los esfuerzos de internacionalización de las empresas y la acción respecto de distintos sectores priorizados a nivel nacional, además del apoyo que al mismo tiempo brindan a los gobiernos intermedios, especialmente a los de las regiones menos desarrolladas. Incluso pueden trabajar con

varios gobiernos intermedios al mismo tiempo en torno de algunos sectores priorizados y definidos a nivel territorial. Esto determina que los Gobiernos nacionales deban contar con instituciones, recursos asignados, conocimientos y programas de política en todo el espectro de las políticas de desarrollo productivo, incluidos los ámbitos o funciones de especialización de los gobiernos intermedios y locales (CEPAL, 2024).

Se debe considerar, por último, que las especializaciones por nivel de gobierno presentan una dependencia crítica de las escalas de los territorios intermedios y las externalidades interregionales que existan en cada país (Pelkmans, 2006). Esta consideración se debe, especialmente, al hecho de que los gobiernos intermedios de países pequeños tienen, en promedio, unas economías de escala menores que las de los gobiernos intermedios de países grandes. Esto hace que las especializaciones propuestas en el cuadro IV.1 sean aproximadas y deban considerarse de acuerdo con las realidades particulares de los países, regiones y localidades.

Un análisis de los mecanismos de gobernanza multinivel para el desarrollo productivo en la región muestra que existen al menos seis formas en que participan varios niveles de gobierno en instancias y acciones conjuntas (véase el diagrama IV.2). Esto ocurre tanto en la interacción entre los Gobiernos nacionales y los gobiernos intermedios, como en la interacción entre los gobiernos intermedios y los gobiernos locales. La interacción de los tres niveles de gobierno es menos frecuente y, en varios sentidos, impracticable a causa principalmente de la gran cantidad de gobiernos locales que existen en cada país²¹. En 2024, existen en América Latina y el Caribe 408 territorios intermedios (estados, provincias, departamentos, regiones o condados) y 15.940 territorios locales (municipios, parroquias, distritos, comunas, cantones o similares).

Diagrama IV.2

Mecanismos de gobernanza multinivel



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El primer mecanismo de gobernanza multinivel para el desarrollo productivo son los consejos. Estos son instancias institucionalizadas por ley, decreto o resolución, que sesionan con una periodicidad definida, reúnen a representantes de dos niveles de gobierno (nacional y regional, o regional y local) y tienen por finalidad encauzar esfuerzos en un área determinada de las políticas de desarrollo productivo. Los consejos están integrados principalmente por funcionarios de los gobiernos de ambos niveles, aunque en ocasiones se reservan la posibilidad de invitar a otro tipo de actores. Ejemplos de estos consejos son los Consejos Federales en la Argentina (Cao, Rey y Serafinoff, 2016; Sabatto, 2023), el Comité de Territorialización del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación en Colombia, el Consejo Plurinacional Económico Productivo en el Estado Plurinacional de Bolivia y la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) en El Salvador (CEPAL, 2024a).

²¹ Una de las formas en que esta interacción se ha dado, no obstante, ha sido en el diálogo conjunto de los ministerios nacionales, las asociaciones o federaciones de gobiernos intermedios, y las asociaciones o redes de gobiernos locales de los países. Aunque se dispone de algunos antecedentes de diálogos puntuales en forma de reuniones y seminarios, esta interacción de tres niveles orientada a las políticas de desarrollo productivo no cuenta con instancias formales ni continuas.

El segundo mecanismo son las mesas o redes. A diferencia de los consejos, estas son instancias no formalizadas, que funcionan por períodos de tiempo más breves, y que tienen por objeto abordar un problema, programa o proyecto en particular. En cuanto a las mesas, aunque participan en ellas funcionarios de dos niveles de gobierno y también organizaciones del sector privado, por lo general, no cuentan con la participación de todos los territorios de menor escala (provinciales o locales), pues las temáticas particulares abordadas suelen no competir a todos los territorios, al referirse generalmente a actividades económicas muy específicas. Las redes, por su parte, suelen aglutinar a instituciones con cierta particularidad, por ejemplo, las redes de oficinas de emprendimiento o las redes de agencias de innovación y desarrollo, entre otras.

El tercer mecanismo son los fondos. Los fondos de gestión multinivel los establece el gobierno de mayor instancia (nacional o regional), y se financian con contribuciones del sector privado y aportes del sector público. Debido a su frecuente naturaleza público-privada, estos fondos generalmente tienen una gobernanza multiactor, y se destinan a la ejecución de proyectos de desarrollo productivo que estén alineados con la política de desarrollo productivo del gobierno de mayor instancia. Suelen ser fondos concursables, lo que contribuye a alinear los incentivos de los gobiernos y actores de distinto nivel (Llinás, 2021), pero tienen la desventaja de premiar a aquellos gobiernos subnacionales, empresas y demás actores que tienen más capacidades para elaborar y postular proyectos, lo que termina por acrecentar la brecha entre territorios. Para sobrellevar este resultado no deseado, muchas veces los fondos establecen cuotas y máximos por territorio, o recursos previamente asignados. Un ejemplo de este tipo de fondos de gestión multinivel es el Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional en Chile (Ropert, 2009).

El cuarto mecanismo son los planes. Los planes de desarrollo, llamados en ocasiones “estrategias de desarrollo integral” o una denominación similar, constituyen un mapa para el accionar de los Gobiernos para cierto período de tiempo, que generalmente coincide con el período de gobierno, pero que puede ser de mayor extensión. Es frecuente que estos planes o estrategias se elaboren con la participación de los gobiernos subnacionales de nivel inmediatamente inferior, de modo que constituyen un mecanismo de coordinación multinivel. También existen casos en que se elaboran planes y estrategias específicamente dirigidos al desarrollo productivo o a alguna de las áreas o ámbitos del desarrollo productivo. Ejemplos de esto han sido el Plan Estratégico Vitivinícola (PEVI) 2030 de la Argentina (Hernández y otros, 2023) y las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación en Colombia (Llinás, 2021).

El quinto mecanismo son los convenios. Llamados también en ocasiones “contratos”, son documentos firmados generalmente por dos gobiernos, uno de nivel superior y otro de nivel inferior, que establecen un trabajo mancomunado por un objetivo general común, responsabilidades y actividades a realizar. En la mayoría de las ocasiones incluye transferencias de recursos, generalmente desde el nivel superior de gobierno, con un posible cofinanciamiento minoritario por parte del gobierno de nivel inferior (Correa y Díaz, 2022).

El sexto y último mecanismo para la gobernanza multinivel es el diálogo. Como método genérico de coordinación, hace posible todos los mecanismos antes mencionados, y se produce, en buena medida, informalmente, con reuniones y coordinaciones entre funcionarios de distintos niveles de gobierno y de distinta jerarquía. Este tipo de comunicación contribuye a que los gobiernos subnacionales accedan a información clave sobre las líneas programáticas de los gobiernos de nivel superior, lo que les permite difundirla entre los actores posiblemente interesados y asistirlos para convertirse en beneficiarios. Este diálogo ayuda también a adecuar los programas del nivel superior a los requerimientos que demandan las realidades heterogéneas que conviven en los territorios. Al diálogo entre funcionarios se suma un diálogo entre los líderes de gobierno, alcaldes, intendentes, gobernadores o presidentes, en el que también se coordinan lineamientos para las políticas de desarrollo productivo. En ocasiones, el acuerdo alcanzado entre las partes se plasma en un convenio o contrato como los mencionados.

4. Gobernanza multiactor de las políticas de desarrollo productivo

Otras formas de coordinación, no necesariamente multinivel pero sí multiactor con enfoque experimentalista, son las iniciativas clúster.

Un clúster o aglomeración natural de empresas es un fenómeno económico según el cual las empresas de un mismo sector o de sectores relacionados y de apoyo tienden a aglomerarse geográficamente como una estrategia de búsqueda de eficiencias para aprovechar lo que la teoría económica llama “economías de aglomeración marshallianas”. En este caso, la aglomeración ocurre “como por la mano invisible del mercado”. En contraste, las iniciativas clúster introducen una dimensión de intencionalidad o de “mano visible”, no solo para incrementar los beneficios de los clústeres naturales, sino también para generar mayor valor agregado y acelerar el aprendizaje, la innovación y la productividad mediante procesos de colaboración y coordinación (Salazar-Xirinachs, 2020; Llinás, 2021). A través de dicha colaboración y coordinación se busca identificar y abordar cuellos de botella que limitan el crecimiento y la productividad, generalmente asociados con las áreas de política señaladas en el diagrama IV.1. Es así como una iniciativa clúster se ha definido como un esfuerzo organizado para incrementar el crecimiento y la competitividad de un clúster en una región, con la participación de las empresas del clúster, entidades públicas y la comunidad de investigación (Lindqvist, Ketels y Sölvell, 2013).

Las iniciativas clúster desarrollan agendas estratégicas mediante la participación organizada de múltiples actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil, que se articulan para trabajar en proyectos y acciones que mejoren la productividad de las empresas de la aglomeración subyacente a la iniciativa. Dicha articulación por lo general se da en el marco de arreglos institucionales relativamente simples —por ejemplo, secretaría técnica (liderada por un gerente del clúster), comité ejecutivo, mesas de trabajo y asamblea general del clúster— en los que están representados los diversos actores y, en particular, las empresas que forman parte de los diferentes eslabones de la aglomeración.

De mucha importancia es el hecho de que, en general, las iniciativas clúster definen una visión estratégica, así como una lista de los proyectos y acciones más relevantes para su consecución. En ese sentido, y ante la necesidad de utilizar los recursos de la manera más estratégica posible, las iniciativas clúster combinan priorización productiva, aproximación territorial, articulación de múltiples actores y un enfoque estratégico, lo que las convierte en un instrumento efectivo para materializar los esfuerzos de desarrollo productivo.

En la región ya existen muchos ejemplos de la utilización de este enfoque para la implementación de políticas de desarrollo productivo. Entre ellos, se encuentran el clúster aeroespacial de Querétaro (México) (Moreno-Brid y Dutrénit, 2018), el clúster de energía eólica del Uruguay (Bértola, 2018), el clúster de maquinaria agrícola de la Argentina (Ferraro y Rojo, 2018), el clúster de dispositivos médicos de Costa Rica (Salazar-Xirinachs, 2020), los clústeres de alta tecnología (electrónica, biotecnología e industria automotriz) del estado de Jalisco (México) (Ferraro y Rojo, 2018), y las iniciativas clúster de la región de Bogotá (Llinás, 2021). Estas y otras iniciativas clúster que se vienen implementando desde hace años de forma exitosa han utilizado de una u otra forma, aunque no siempre de manera explícita, pero sí en la práctica, el enfoque de gobernanza experimentalista. Otro ejemplo de la utilización de este enfoque fuera de las iniciativas clúster es el modelo de mesas ejecutivas implementado en el Perú entre 2014 y 2016, a partir del cual se buscaba resolver los principales obstáculos al crecimiento de ciertos sectores mediante el establecimiento de determinados arreglos y dinámicas institucionales (Ghezzi, 2019).

Los esfuerzos en materia de clústeres se han incrementado en los últimos años en América Latina y el Caribe (O’Neil y García, 2015; Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos, 2018; Aboal, Perera y Rovira, 2020; Llinás, 2021). Aun así, existen importantes oportunidades de mejora: ampliar la utilización de este tipo de iniciativas en todos los países de la región; incrementar los recursos que se invierten; reducir la

heterogeneidad en la calidad y profundidad de sus agendas; fortalecer la capacidad profesional de las personas que participan, y mejorar la calidad de su gestión. También es importante articular mejor los esfuerzos de las iniciativas clúster con el resto de los esfuerzos en materia de desarrollo productivo que realizan los gobiernos, tanto nacionales como subnacionales.

A partir de la información contenida en la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial de la CEPAL²², se sabe que en 12 países de la región existen en 2024 cerca de 300 iniciativas de articulación productiva territorial, que pueden ser iniciativas clúster, iniciativas de promoción de cadenas productivas, iniciativas productivas locales, iniciativas de promoción de redes de empresas o iniciativas de desarrollo de relaciones de proveeduría (CEPAL, 2024a). Todas ellas cumplen con los requisitos de proponer una acción estratégica colectiva orientada al desarrollo productivo, incluir instancias de coordinación y colaboración multiactor, y tener una cercanía o similitud sectorial o territorial entre los actores que participan.

El 70% de estas iniciativas de articulación productiva cuenta con reglamentos internos que definen modalidades de gestión colectiva, y el 51% tiene como principal financiador al sector público. Con respecto a sus órganos directivos, en el 75% de los casos los actores privados representan el sector mayoritario, mientras que en el 69% de los casos la participación mayoritaria corresponde a actores territoriales (frente a actores nacionales).

Estas iniciativas son impulsadas por gobiernos tanto del nivel nacional como intermedio, con métodos similares. Los instrumentos de política utilizados por estos programas pueden clasificarse en siete categorías: subsidios no reembolsables, facilitación del crédito, detracciones fiscales, provisión de información (sobre todo acerca de nuevos mercados), coordinación con otras instituciones, capacitaciones y acompañamiento directo por parte de la institución promotora. El instrumento más común en seis programas identificados es el acompañamiento directo, y en ello es probable que incida la restricción presupuestaria activa que presentan las entidades promotoras de estos programas (CEPAL, 2024a). Esto se condice, además, con los presupuestos relativamente bajos con que cuentan estos programas, lo que confirma que las iniciativas de articulación productiva territorial pueden ponerse en marcha con inversiones relativamente pequeñas (Llinás, 2021).

5. Un resumen de la situación de la región

Un primer diagnóstico de las políticas de desarrollo productivo de la región, incluidos los elementos de institucionalidad, de esfuerzo presupuestario y de gobernanza multinivel, muestra que, si bien hay elementos de interés y buenas prácticas a replicar, se podría decir que la institucionalidad, la gobernanza y, en general, las políticas de desarrollo productivo no están construidas sobre bases que permitan una aceleración sostenida del proceso de desarrollo productivo. En otras palabras, existen enormes espacios de mejora en cuanto a la profundidad y calidad de estas políticas en la región.

Por una parte, los esfuerzos presupuestarios son aún reducidos si se compara con otras partidas del gasto público, lo que relega a las políticas de desarrollo productivo a un papel casi marginal dentro de los esfuerzos de los gobiernos. Esto es más evidente aún si se comparan las cuantiosas inversiones que están realizando los países más desarrollados, en particular, China, los Estados Unidos y la Unión Europea, en este tipo de políticas. Por otra parte, las políticas de desarrollo productivo de la región se caracterizan por esfuerzos fiscales que no exigen grandes capacidades institucionales ni de gobernanza, con poca priorización de sectores específicos, y el gasto tributario es una de las principales vías de acción.

Se observa también que las políticas de desarrollo productivo entendidas como acciones colaborativas entre diversos actores no son la forma predominante en la región, ni están cerca de serlo. No solo la coordinación

²² Véase [en línea] <https://geo.cepal.org/dp-clusters>.

formal entre los actores relevantes es escasa, sino que incluso entre los actores del propio sector público existen grandes dificultades de coordinación derivadas de una marcada dispersión de la política en diferentes entidades. Por lo general, los países carecen de una institucionalidad propia de las políticas de desarrollo productivo, que las provea de un liderazgo claro y unitario, una dirección común y una agenda de trabajo conjunta, con un control que asegure su ejecución.

Por último, se observa que las políticas de desarrollo productivo tienen un alto grado de centralización en los Gobiernos nacionales, pues, si bien se registran mecanismos de gobernanza multinivel, estos solo siguen siendo ejemplo de buenas prácticas y no representan la generalidad de la región. Hasta donde se ha podido diagnosticar, la centralización de los esfuerzos presupuestarios en los Gobiernos nacionales continúa siendo la regla más que la excepción, aun cuando los gobiernos subnacionales demandan más presupuesto, atribuciones, capacidades y apoyo para aportar a las políticas de desarrollo productivo en el país.

Por todo lo expuesto, se puede decir que los esfuerzos que en la actualidad se realizan en materia de políticas de desarrollo productivo son, en gran medida, esfuerzos marginales, desarticulados, discontinuos y de bajo impacto, y están gestionados mayoritariamente de forma centralizada, sujetos a poca evaluación y poco alineados con la visión de políticas de desarrollo productivo que se plantea en este capítulo.

D. Algunos lineamientos para las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

A la luz de todo lo mencionado, existen grandes oportunidades de mejora en el grado de ambición y la forma en que se vienen llevando adelante los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe. Para avanzar en esta dirección, sin embargo, no será suficiente con enunciar un listado de aspiraciones de política, como “hay que sofisticar y diversificar la canasta exportadora”, “hay que incrementar la inversión en investigación y desarrollo (I+D)” o “hay que fortalecer la relación entre las universidades y las empresas”.

Avanzar realmente supondrá, por una parte, profundizar en la discusión sobre qué hay que hacer para propiciar de manera más efectiva una transformación productiva que permita aumentar la productividad en la región. En ese sentido, no solo habrá que, por ejemplo, identificar cuáles son los instrumentos y las intervenciones de mayor impacto en las diferentes áreas de política presentadas anteriormente, sino que también habrá que tener en cuenta cuáles serían esos instrumentos e intervenciones a la luz de las capacidades institucionales de los diferentes países y territorios para diseñarlos, implementarlos y monitorearlos.

Por otra parte, supondrá profundizar en los “cómo” detrás de la política de desarrollo productivo, entendidos como la forma en que se deberán gestionar estas políticas y en particular las transformaciones que con ellas se apunta a lograr. En ese sentido, los “cómo” estarían relacionados principalmente con los esquemas de gobernanza, incluidas las formas de diálogo social y otros mecanismos que permitan la alineación de múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a estas agendas; con las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (Salazar-Xirinachs, 2023), como se definieron en el capítulo III, y con el entendimiento de la economía política detrás de las políticas de desarrollo productivo, de manera que se puedan identificar y abordar los obstáculos que puedan impedir la modificación del *statu quo*.

Para avanzar en los “qué” y los “cómo” detrás de estas políticas, a continuación, se plantean una serie de lineamientos que buscan orientar a los países de la región y sus territorios sobre cómo escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo.

1. Incrementar los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, en línea con la nueva visión planteada

Del ejercicio de cuantificación presentado en el texto se hace evidente la necesidad de incrementar los recursos y profundizar los esfuerzos que los países y territorios de la región están haciendo en materia de políticas de desarrollo productivo. Esto significa no solo “hacer más” con más recursos, sino también “hacer mejor” con los recursos disponibles. En este sentido, se aboga tanto por un incremento de los recursos que se invierten en políticas de desarrollo productivo, como por una mejor asignación y gestión de dichos recursos.

El incremento de fondos para las políticas de desarrollo productivo representa, indudablemente, un desafío complejo en un escenario de restricciones presupuestarias. No obstante, se pueden realizar esfuerzos adicionales y reservar a las políticas y los programas orientados al desarrollo productivo que se hayan consultado y acordado oportunamente, ciertos porcentajes preestablecidos de ingresos fiscales (como ya se hace para instituciones de capacitación o de apoyo a las pymes, o con ciertos fondos derivados de regalías). Además, el empoderamiento de los actores territoriales y su participación en el diseño e implementación de las políticas también amplía los esfuerzos, capacidades y fondos disponibles a nivel local.

En cuanto a la mejora en la asignación de las políticas de desarrollo productivo, resultaría útil revisar las asignaciones que se realizan, con el propósito de minimizar las duplicaciones, maximizar las sinergias (focalizándose en las áreas priorizadas que se detallarán en el punto D.2 y reducir el porcentaje de fondos no ejecutados, o mal ejecutados, que en ocasiones resultan muy significativos).

En lo que corresponde a la mejora en la gestión, en línea con la nueva visión que ha planteado la CEPAL, se sugiere poner énfasis en la puesta en marcha o el fortalecimiento de esquemas de gobernanza que permitan la articulación de múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas en materia de políticas de desarrollo productivo. Esto supone, por ejemplo, escalar y mejorar el uso de iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva que permitan trabajar dichas agendas estratégicas en territorios o cadenas productivas determinadas. La puesta en marcha de este tipo de iniciativas no exige presupuestos elevados, pero sí se debe contar con equipos que convoquen y lideren espacios o instancias de coordinación atendidos por actores de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil. Ahora bien, del trabajo en estos espacios o instancias surge la necesidad de implementar proyectos y acciones que permitan avanzar hacia la consecución de la visión estratégica para estos clústeres o sectores, por lo que habrá que contar con fuentes de financiamiento para atender estas necesidades.

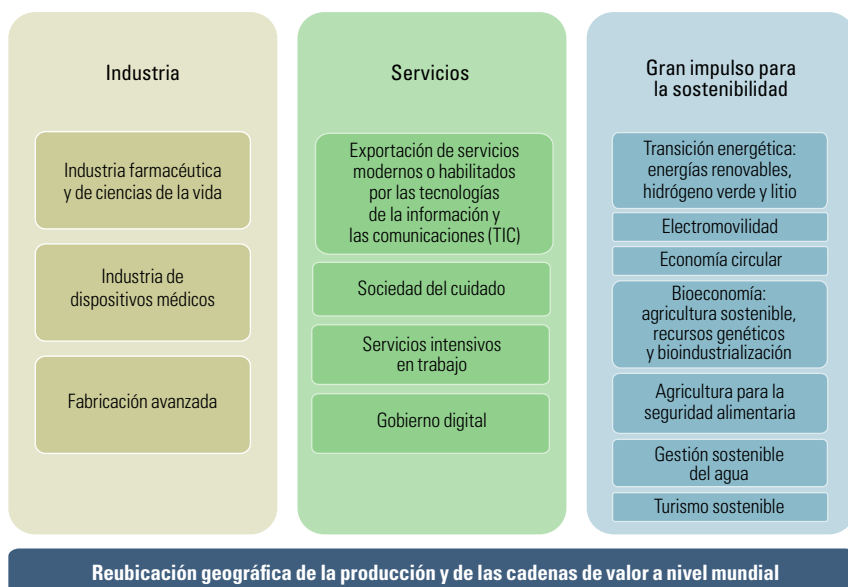
2. Establecer prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo

En línea con la necesidad de priorización planteada en este capítulo, la CEPAL ha establecido un conjunto ilustrativo —y no exhaustivo— de 15 sectores impulsores o áreas estratégicas que los países de América Latina y el Caribe y sus territorios pueden priorizar en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Por sus características dinamizadoras del crecimiento y la productividad, estos sectores tienen el potencial de efectuar grandes contribuciones para concretar una transformación productiva en la dirección deseada, incluida una orientación hacia una mayor inclusividad y sostenibilidad ambiental. Estos sectores se enumeran en el diagrama IV.3, agrupados en tres categorías: industria, servicios y gran impulso para la sostenibilidad. Un área transversal la constituyen las oportunidades que plantea el reacomodo geográfico de la producción y de las cadenas de valor a nivel mundial, ya que es una tendencia clave que abarca varios de los otros sectores listados.

La definición de sectores y su priorización deberían hacerse en el contexto de las condiciones específicas de cada país, y también se pueden agregar otros sectores y actividades según las características y prioridades de cada país o territorio. Aun así, todas las actividades productivas aquí planteadas abren nuevas oportunidades para los países y sus territorios, no solo para la inversión y el crecimiento, sino también para la colaboración y las alianzas estratégicas en el ámbito internacional (CEPAL, 2024a).

Diagrama IV.3

Gran transformación productiva para la productividad, la inclusión y la sostenibilidad:
portafolio de sectores impulsores



Fuente: J. Salazar-Xirinachs y M. Llinás, "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

3. Alinear esfuerzos y recursos en torno a las prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo

La investigación realizada también reveló que existen oportunidades de mejora en cuanto a la definición de prioridades productivas y a la alineación de esfuerzos y recursos en torno a estas prioridades en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Para garantizar un compromiso firme y activo de todos los actores con la realización de las políticas, es fundamental que estos actores —públicos, privados, académicos y de la sociedad civil— participen activamente en la definición de las prioridades de las políticas de desarrollo productivo. Es sobre la base de un acuerdo amplio y estable acerca de las metas a priorizar que puede esperarse un fuerte respaldo a las acciones que se emprendan, que garantice continuidad en el tiempo y que permita la integración de los recursos, experiencias y conocimientos que poseen los distintos actores. Por otra parte, es importante garantizar que allí donde estos acuerdos se alcancen, las políticas de desarrollo productivo puedan alinearse a las metas priorizadas, corrigiendo la situación actual en la que se observa que la utilización de los recursos para dichas políticas no siempre es coherente con las metas propuestas. La definición de las prioridades, así como la alineación de las políticas a las metas priorizadas, exige no tanto que se realicen encuentros y diálogos esporádicos entre los actores, sino que, a partir de estos, se defina e implemente un procedimiento continuo de trabajo que garantice la convergencia de sus esfuerzos, la alineación de estos con las prioridades acordadas y la capacidad de ajustar los planes de acción sobre la base de una revisión constante de los resultados alcanzados.

Este desafío además tiene que contemplar una equilibrada relación entre las necesidades de focalización que se definen a nivel nacional y las decisiones que tomen los gobiernos subnacionales y sus territorios, haciendo uso de los márgenes de autonomía que poseen en materia de políticas de desarrollo productivo. Todo esto aboga por la construcción de modalidades de gobernanza multiactor y multinivel, como se describe en el punto D.4.

4. Potenciar la cooperación entre los actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil en los distintos niveles de gobierno

La información empírica indica que en prácticamente todos los países de la región hay instancias de coordinación multiactor (consejos, comités, mesas y demás) que reúnen a los actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil para abordar los desafíos del desarrollo productivo. En muchos casos, no obstante, sus funciones, competencias y capacidades para la definición de las prioridades de las políticas y para su implementación y gestión no están claramente definidas o aseguradas. Para reforzar la capacidad de coordinación, entonces, es necesario mapear las instancias de coordinación existentes, verificar sus márgenes de mejora e identificar posibles instancias que puedan eliminarse o fusionarse por no efectuar una contribución significativa a las políticas de desarrollo productivo.

Por otra parte, cabe anotar que la coordinación no se logra exclusivamente a través de instancias de encuentro entre los actores, sino también mediante la adopción de otros mecanismos de gobernanza, como normas (reglas del juego), dinámicas o rutinas²³, e incentivos. Un ejemplo de estos últimos son los fondos multinivel descritos anteriormente, cuya aplicación concreta se ha visto en el caso de los fondos estructurales de ciencia, tecnología e innovación de la Comisión Europea, en el marco de las estrategias de especialización inteligente²⁴.

Otra modalidad concreta para reforzar la coordinación es la creación de plataformas o ventanillas únicas que recopilen el apoyo al desarrollo productivo que ofrecen diferentes ministerios, organismos y demás actores. Estas herramientas, además de facilitar el acceso a estos instrumentos de apoyo a los clientes objetivo, facilitan la identificación de posibles áreas de traslape entre las distintas acciones de fomento o la identificación de ámbitos no atendidos, lo que, a su vez, facilita el ajuste de los programas propuestos por las entidades encargadas de las políticas de desarrollo productivo²⁵.

5. Fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales en materia de políticas de desarrollo productivo

La puesta en práctica de las políticas de desarrollo productivo exige una institucionalidad que posea la capacidad de llevar adelante procesos de diseño, administración, monitoreo y evaluación de dichas políticas en las distintas áreas de competencia, con suficiente liderazgo y capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP). Para aquellos países que no cuentan con instituciones con estas capacidades puede resultar provechoso invertir en el desarrollo de entidades especializadas que concentren capacidades técnicas en materia de ejecución de políticas de desarrollo productivo, con recursos anuales garantizados y cierto grado de autonomía de las autoridades rectoras de las respectivas políticas. Al mismo tiempo, es urgente reducir el grado de dispersión que se registra entre las instituciones rectoras de dichas políticas. Una estrategia que puede permitir avanzar en esta dirección, además de los mecanismos de gobernanza previamente descritos, es la modificación de la estructura institucional actual, que está organizada por sectores, para experimentar modalidades de trabajo basadas en proyectos estratégicos, misiones o metas por país o territorio.

Además, es preciso ampliar, profundizar y consolidar las capacidades de las instituciones subnacionales que se dedican a las políticas de desarrollo productivo, con especial atención en los gobiernos intermedios y locales. Para ello, a menudo se precisa ampliar la capacidad operativa de los gobiernos intermedios, incrementando (donde sea necesario) la planta profesional o instituyendo entidades especializadas que operen bajo su coordinación

²³ Véanse ejemplos sobre la utilización de dinámicas o rutinas para alinear múltiples actores y esfuerzos en el marco de políticas de desarrollo productivo en Ghezzi (2019) y Sabel y Jordan (2015).

²⁴ Véanse más detalle sobre esto en Aranguren y otros (2019).

²⁵ Véase el caso de la Metodología de Articulación para la Competitividad (ArCo) en Colombia para conocer un ejemplo de este tipo de plataformas.

para la ejecución de estas políticas. En cuanto a los gobiernos locales y al fortalecimiento de sus capacidades institucionales, donde aún no existan, puede ser útil incentivar la creación de secretarías o direcciones especializadas en desarrollo económico (o productivo), impulsando la generación de redes de oficinas municipales de desarrollo económico, que promuevan el intercambio de experiencias y la realización de proyectos comunes en esta materia, con especial atención en la integración de los territorios de menores recursos.

Relacionado con lo anterior, resulta fundamental fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (como se definieron en el capítulo III de este documento) de los diferentes actores, tanto públicos como privados, y tanto a nivel nacional como subnacional, que intervienen en agendas de políticas de desarrollo productivo (véase el cuadro IV.2). En el marco de las políticas de desarrollo productivo, son múltiples las capacidades técnicas que se necesitan. Muchas de ellas están relacionadas con la capacidad de identificación de problemas que afectan al sector productivo relacionados con los ámbitos de política mencionados en el diagrama IV.1; la capacidad de diseño de instrumentos, intervenciones y esfuerzos (incluida la gestión de proyectos) para la solución de los problemas identificados, y la capacidad de evaluación y aprendizaje para poder realizar ajustes y seguir trabajando en la búsqueda de un mayor impacto, en línea con un enfoque de gobernanza experimentalista. Las capacidades técnicas también incluyen la capacidad de construir e implementar de manera colectiva estrategias de desarrollo productivo que estén en diálogo con las estrategias en las demás dimensiones del desarrollo, y que sean coherentes entre sí, en un marco de planificación integral del desarrollo. Es clave también contar con capacidades técnicas en materia de sistemas estadísticos, que sean capaces de entregar información para las diferentes escalas territoriales, desde la escala local hasta la escala nacional, de manera que sirva de base para el diseño, la evaluación y el monitoreo de política.

Las capacidades operativas conciernen a la capacidad de gestión de programas, instrumentos y esfuerzos, en el marco administrativo e institucional vigente. Estas incluyen, en primer lugar, contar con los recursos para poder diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo. Si bien se ha insistido en que la nueva visión de este tipo de políticas que se viene impulsando enfatiza la colaboración multiactor, y no antepone instrumentos como subsidios e incentivos fiscales como lo hacen las políticas de desarrollo productivo en otras latitudes, esto no quiere decir que no se precisen recursos, particularmente para la puesta en marcha de proyectos y acciones que se deriven de agendas estratégicas como las que surgen en el marco de las iniciativas clúster. Las capacidades operativas para las políticas de desarrollo productivo también suponen contar con mecanismos y sistemas que permitan una adecuada articulación y coordinación de esfuerzos, dado que, como se ha dicho, estas políticas tienen un nivel de articulación intensivo. Esto incluye, además de los mecanismos de gobernanza mencionados anteriormente, contar con plataformas que permitan la conjunción de la oferta de los diferentes ministerios, organismos y demás actores en materia de desarrollo productivo. También incluye avanzar hacia la interoperabilidad y, en última instancia, la unificación de los sistemas informáticos de los organismos públicos dedicados al desarrollo productivo, de manera que se facilite esta articulación y coordinación.

Las capacidades políticas están relacionadas con la capacidad de establecer y mantener relaciones entre los diferentes actores que trabajan estas agendas, y de gestionar coaliciones que permitan modificar equilibrios políticos que estén inhibiendo la mejora de la productividad. Incluyen también las capacidades para el establecimiento de políticas y agendas a mediano y largo plazo, dado que esta es la naturaleza temporal de las políticas de desarrollo productivo. Estas capacidades consideran, por tanto, la capacidad de diálogo entre el sector público y otros actores, que contribuya al trabajo colaborativo y a la continuidad de esas políticas en el tiempo. A la luz de todo lo mencionado, una de las capacidades políticas más importantes en este contexto es la de liderazgo para el desarrollo productivo. Como lo plantea Llinás (2021), más que un reto técnico, estas agendas de desarrollo productivo representan un reto de liderazgo. Por una parte, se trata de un reto de liderazgo colectivo, es decir, cómo lograr que múltiples actores, de múltiples niveles de gobierno y a través de múltiples instancias de gobernanza, trabajen en agendas que maximicen sinergias y minimicen duplicidades y contraposiciones. Por otra parte, y en línea con Heifetz, Linsky y Grashow (2009), se trata de un reto de liderazgo adaptativo, que supone hacer que los diferentes actores que intervienen reconozcan la necesidad de cambiar de manera individual, de transformar qué se produce y cómo se produce, pero también de cambiar cómo se identifican y abordan cuellos de botella, y cómo se crean capacidades para esta transformación²⁶.

²⁶ Véanse más detalles sobre el tema del desarrollo productivo como un reto de liderazgo en Llinás (2021).

Por último, las capacidades prospectivas están relacionadas, entre otras cosas, con el conocimiento de las tendencias de tecnologías y mercados, además de la capacidad de generar escenarios a futuro y vías para alcanzarlos. Esto último incluye la realización de ejercicios de construcción colectiva de agendas estratégicas de desarrollo productivo a nivel de un país, de un territorio o de un clúster, que definan visiones, objetivos y metas, además de proyectos, acciones y arreglos institucionales para su consecución. Cabe anotar que, en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista, estos ejercicios deben realizarse de forma ágil, de manera que rápidamente se pase a la acción, a la evaluación y el ajuste, y a las subsiguientes iteraciones. Este tipo de ejercicios deberían nutrirse de insumos provistos por oficinas especializadas en prospectiva y vigilancia tecnológica y de mercados, así como por organismos internacionales que realicen un trabajo continuo en esta materia.

Más allá de identificar esta primera lista —muy seguramente incompleta— de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas para gestionar las transformaciones que supone trabajar en políticas de desarrollo productivo, resulta fundamental avanzar en acciones que permitan fortalecer estas capacidades en los países de la región y sus territorios. Varios análisis, incluidos algunos realizados por la CEPAL (CEPAL, 2024a; Yañez y otros, 2024), sugieren que existe una gran heterogeneidad en estas capacidades no solo entre países, sino también en ellos, a nivel subnacional. De ahí que será clave establecer programas y otras acciones que permitan reducir brechas frente a los países y territorios más rezagados. Para ello, los vínculos con el sistema de educación superior y de formación serán fundamentales, en tanto permitirán que los funcionarios públicos y demás actores adquieran continuamente mayores capacidades de planificación y ejecución de políticas, programas y proyectos. También será clave establecer espacios de diálogo a nivel regional que permitan el intercambio de mejores prácticas en el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo, como, por ejemplo, la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial y la naciente red de gobiernos subnacionales para el desarrollo productivo, que lidera la CEPAL.

Cuadro IV.2

América Latina y el Caribe: capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para las políticas de desarrollo productivo

Tipo de capacidad	Características
Técnicas	– Identificación de problemas que afectan al sector productivo. – Diseño y gestión de instrumentos, intervenciones y proyectos. – Inclusión de una estrategia de desarrollo productivo en los planes o estrategias nacionales y territoriales de desarrollo. – Construcción e implementación colectiva de estrategias de desarrollo productivo que estén en diálogo con las estrategias en las demás dimensiones del desarrollo. – Implementación de sistemas de información con representatividad a nivel local, regional y nacional, basados en encuestas socioeconómicas y en datos administrativos, para la elaboración de diagnósticos y el diseño y evaluación de las políticas de desarrollo productivo. – Establecimiento de oficinas ministeriales con dedicación exclusiva a la evaluación de programas públicos, incluidas las políticas de desarrollo productivo. – Creación de programas de continuidad de estudios en educación superior en materias de desarrollo económico y productivo con enfoque multinivel.
Operativas	– Gestión de recursos para poder diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo. – Implementación de mecanismos y sistemas que permitan una adecuada articulación y coordinación de esfuerzos. – Diseño de plataformas que permitan la conjunción de la oferta de los diferentes ministerios, entidades y demás actores en materia de desarrollo productivo. – Establecimiento de sistemas informáticos de gestión comunes a los organismos públicos donde dar seguimiento a la relación que se establece entre los agentes productivos (empresas y trabajadores) y las políticas de desarrollo productivo. – Creación de consejos nacionales, regionales y locales de desarrollo económico y productivo en formato de cuádruple hélice para la elaboración y el seguimiento a la implementación de las políticas de desarrollo productivo. – Profundización de mecanismos de gobernanza multinivel en materia de desarrollo económico y productivo, especialmente en los vínculos entre el ámbito nacional y regional y el ámbito regional y local.
Políticas	– Establecimiento de políticas y agendas a mediano y largo plazo. – Fomento del diálogo entre el sector público y otros actores que contribuya al trabajo colaborativo y a la continuidad de las políticas de desarrollo productivo en el tiempo. – Desarrollo de capacidades de liderazgo (colectivo y adaptativo) para el desarrollo productivo. – Establecimiento de foros permanentes de conversación abierta sobre temas clave para la continuidad de las políticas de desarrollo productivo. – Generación de espacios de formación conjunta con académicos para el intercambio de investigaciones relacionadas con el desarrollo económico y productivo. – Creación de espacios permanentes de diálogo y debate entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a fin de que en la discusión política y programática participen representantes de otras coaliciones y partidos políticos además de los de gobierno.
Prospectivas	– Realización de ejercicios de construcción colectiva de agendas estratégicas de desarrollo productivo a nivel de un país, de un territorio o de un clúster, que definan visiones, objetivos y metas, además de proyectos, acciones y arreglos institucionales para su consecución. – Creación de oficinas especializadas en los ministerios de los sectores productivos que aborden las materias de planificación y prospectiva. – Generación de instancias de diálogo entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en materia de prospectiva. – Establecimiento de vínculos entre oficinas nacionales de prospectiva y organismos internacionales para el trabajo conjunto en materia de prospectiva.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

6. Profundizar la territorialización de las políticas de desarrollo productivo

La consolidación y profundización de la dimensión territorial de las políticas de desarrollo productivo es clave para generar políticas que se ajusten a las necesidades y potencialidades de los distintos territorios. Para fortalecer esta dimensión de dichas políticas es preciso implementar acciones que abarquen simultáneamente un conjunto amplio de dimensiones y variables. En parte, estas se han abordado en este capítulo cuando se ha mencionado la necesidad de profundizar la gobernanza multinivel y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones subnacionales.

Además, en muchos países podrían ser relevantes los siguientes puntos para profundizar la territorialización de estas políticas: i) revisión del marco jurídico vigente para precisar y profundizar las atribuciones de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo; ii) realización de esfuerzos para acelerar y profundizar el proceso de descentralización de competencias y recursos que se encuentran concentrados en las entidades nacionales hacia los actores subnacionales (especialmente hacia los gobiernos intermedios), definiendo, donde sea necesario, protocolos formales de transferencias desde el nivel nacional hacia el nivel intermedio; iii) implementación de convenios de asistencia técnica entre entidades nacionales y gobiernos intermedios (especialmente los de las regiones menos desarrolladas) para la puesta en marcha de programas en ámbitos temáticos específicos en materia de desarrollo productivo, y iv) fomento de espacios de intercambio de buenas prácticas, particularmente entre territorios de mayor nivel de madurez institucional para el desarrollo productivo y los más rezagados.

7. Fortalecer el protagonismo del sector privado y en particular de las grandes empresas en las políticas de desarrollo productivo

La experiencia de muchos países industrializados, como Alemania y la República de Corea, y regiones como el País Vasco, demuestra que las empresas privadas, especialmente las de gran tamaño, están llamadas a jugar un papel central en la transformación productiva de las economías nacionales. En particular, pueden desempeñar una función muy relevante para dinamizar cadenas productivas y clústeres, acelerando el proceso de transferencia de tecnología y conocimientos, generando oportunidades de comercialización para empresas de menor tamaño o simplemente aventurándose en nuevos sectores y actividades económicas²⁷.

Las organizaciones empresariales, por su parte, también pueden contribuir activamente en el diseño, implementación y gestión de las políticas de desarrollo productivo, colaborando con los gobiernos nacionales o subnacionales en el diseño de programas de desarrollo productivo o en la implementación de bienes colectivos. Esto permitiría incrementar los recursos disponibles y dar continuidad a los esfuerzos de transformación productiva, generando políticas y programas más pertinentes y eficaces.

Si bien en América Latina y el Caribe hay varias experiencias de un sector privado comprometido con el desarrollo productivo, la colaboración entre dicho sector y el sector público está a menudo obstaculizada por la escasa confianza recíproca y por la falta de claridad respecto de cuáles deberían ser las funciones y contribuciones de cada parte. Más aún, todo parecería indicar que habría espacio de mejora en cuanto a una participación más activa de las organizaciones empresariales y de las mismas empresas, en especial las empresas grandes, en las políticas de desarrollo productivo de los países y sus territorios, en particular, en la generación de iniciativas colaborativas para el desarrollo productivo, como pueden ser, por ejemplo, las iniciativas clúster que se ponen en marcha a lo largo y ancho de la región.

Para lograr esta mejora, por una parte, habrá que continuar trabajando en la concientización y pedagogía con el sector privado sobre el papel protagonista que deberán jugar en el marco de estas políticas, y, por la otra, habrá que realizar esta misma concientización en el ámbito público, insistiendo en la necesidad de propiciar un trabajo colaborativo con el sector privado en materia de desarrollo productivo.

²⁷ Véase, por ejemplo, Hausmann (2013).

8. Crear o fortalecer iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva territorial

Un poderoso instrumento para profundizar y ampliar la acción conjunta de los actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil, orientada al diseño e implementación de estrategias y programas de desarrollo productivo con enfoque asociativo y territorial, es el establecimiento de programas (a nivel nacional y subnacional) que apoyen el surgimiento o fortalecimiento de iniciativas de articulación productiva territorial, como iniciativas clúster, redes empresariales, iniciativas de cadenas productivas o redes de proveeduría. Estos programas podrían apuntar a proporcionar apoyo técnico a estas iniciativas, cofinanciamiento de gerentes de clúster y de proyectos y acciones relacionados a las agendas estratégicas, incluido el financiamiento de bienes públicos específicos, entre otros.

Además, es clave que este tipo de iniciativas se utilicen como punta de lanza para materializar las políticas de desarrollo productivo de nivel nacional y subnacional, incluidas políticas en materia de ciencia, tecnología e innovación, extensionismo tecnológico, emprendimiento, transformación digital, talento humano e inversión extranjera. En otras palabras, antes que como un instrumento más, las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial se deben entender como una forma de conjugar diferentes tipos de instrumentos y esfuerzos en materia de desarrollo productivo.

Estas iniciativas pueden fortalecerse mediante el intercambio de buenas prácticas a nivel regional o internacional, sobre la base de una agenda de investigación que permita ampliar y sistematizar la revisión de las experiencias y de los aprendizajes respectivos. La CEPAL ha dado un paso en esta dirección al lanzar la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe, que apunta, entre otros objetivos, a servir de base para una comunidad de práctica regional, generadora de acciones colectivas en temas estratégicos, como el desarrollo de proyectos de economía circular o el fortalecimiento de la oferta de tecnología digital por parte de clústeres de TIC en la región.

9. Adoptar el enfoque experimentalista y fortalecer la capacidad de evaluación

Como se explicó en la sección B.3, la nueva generación de políticas de desarrollo productivo está basada en un enfoque experimentalista de la gestión, que es esencial para la gestión en ambientes poliárquicos, de incertidumbre y de realidades cambiantes. El enfoque experimentalista facilita la adaptación de los planes, los programas y las mismas políticas a la constante evolución del contexto económico, competitivo e institucional en el que estas se desarrollan. Para que la gobernanza experimentalista funcione, es clave incorporar la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas como parte intrínseca de la gestión pública orientada a los resultados. Sin embargo, el experimentalismo llama a rutinas de evaluación del tipo “justo a tiempo”, que distan de los enfoques de evaluación tradicionales. En general, es importante que los países de la región y sus territorios fortalezcan las capacidades de evaluar y monitorear las políticas de desarrollo productivo con el objetivo de mejorar dichas intervenciones, y no como un proceso sancionatorio o burocrático. Se deberán crear o reforzar mandatos claros para evaluar la política (y no solo los instrumentos de forma aislada), promover el uso de metodologías eficaces en función de los costos, generar estrategias explícitas para usar los resultados en el diseño y rediseño de los programas, romper con la percepción de las evaluaciones sin sanciones a la función pública y promover redes de intercambio entre organismos de evaluación y monitoreo de políticas de desarrollo productivo en la región, entre otras orientaciones.

10. Garantizar la continuidad de las políticas de desarrollo productivo

La eficacia de las políticas de desarrollo productivo depende significativamente de su consistencia dinámica y de sus efectos acumulativos, es decir, de la capacidad de mantener en el tiempo una acción que, adaptándose a los cambios del entorno, logre dar profundidad a los procesos de transformación que apuntan a la sofisticación y diversificación de los sectores productivos. Este resultado exige múltiples esfuerzos, entre los que se destacan algunos a continuación. En primer lugar, se debe considerar la posibilidad de generar pactos o acuerdos que garanticen una legitimación sólida de las prioridades, metas y estrategias, buscando estimular el empoderamiento y la participación de los actores privados, del sector académico y de la sociedad civil en la gestión de las políticas y programas de desarrollo productivo. Más aún, se debería procurar que el mismo sector privado pueda liderar o coliderar muchas de estas agendas, lo que incrementaría las probabilidades de continuidad de estos esfuerzos.

En segundo término, como ya se mencionó, se debe buscar la creación y consolidación de instituciones técnicas que dispongan de recursos y cierto grado de autonomía de las respectivas entidades rectoras de las políticas, a fin de reforzar la continuidad de los planes de trabajo que se pongan en marcha para implementar las políticas de desarrollo productivo. Además, pueden incluirse medidas que contribuyan a reducir la rotación del personal a cargo de la gestión de esas políticas, como el fortalecimiento del servicio civil, con miras a estabilizar los equipos profesionales y reducir el impacto de los cambios de gobierno.

11. Crear vínculos con las políticas industriales de los demás países y aprovechar las oportunidades del proceso de reconfiguración de las cadenas mundiales de valor en marcha

A la luz de las políticas industriales que se han adoptado en otras latitudes, conviene que los países de la región exploren maneras de lograr que al menos parte de los beneficios que los otros países están otorgando a las empresas en sus territorios para propiciar la relocalización y la inversión puedan concederse también a las inversiones que las empresas de esos países hagan en América Latina y el Caribe. Asimismo, se debería explorar la posibilidad de que estos beneficios puedan incluso llegar a empresas de la región que estén vinculadas a cadenas de valor en las que participen empresas de los demás países. Para ello, es preciso que desde la región se establezcan acuerdos con estos países a fin de extender esos beneficios, como ya han hecho algunos países. El Pacto Verde Europeo o la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*) y la Ley sobre Ciencia y Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores (*CHIPS and Science Act*) de los Estados Unidos, así como las agendas establecidas por China en este ámbito, son un buen punto de partida para explorar esta posibilidad.

También es importante intentar alinear las oportunidades de inversión y colaboración entre América Latina y el Caribe y el resto del mundo con las prioridades productivas que definan los países de la región en el marco de sus políticas industriales o de desarrollo productivo, a nivel tanto nacional como subnacional. Es indispensable generar complementariedades entre el interés de los inversionistas internacionales y las agendas público-privadas de desarrollo productivo de los países de la región y sus territorios. De esta manera, el financiamiento procedente de la inversión extranjera directa se vería complementado con agendas dirigidas a resolver otros cuellos de botella, lo que permitiría hacer realidad las oportunidades de inversión y colaboración.

E. Síntesis

América Latina y el Caribe acaba de pasar por una nueva década perdida en términos de crecimiento económico, que se traduce en dificultades políticas y sociales. Para salir de la trampa de bajo crecimiento se necesitan políticas de desarrollo productivo que tengan a la transformación y diversificación productiva y el aumento de la productividad entre los principales medios para el incremento de los ingresos y del bienestar de la población.

Un primer acercamiento diagnóstico a las políticas de desarrollo productivo en la región, y a su institucionalidad y gobernanza, muestra un panorama general caracterizado por altos grados de dispersión, fragmentación, descoordinación e inconsistencia temporal, y la utilización de mecanismos de financiamiento horizontales, con poca priorización de sectores, una débil gobernanza multinivel y una inclusión relativamente baja de actores de los sectores académico, privado y de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo. Además, en la actualidad, estas políticas en la región son, en gran medida, esfuerzos marginales que se gestionan mayoritariamente de forma centralizada, con poco protagonismo de los territorios. Por tanto, en general, se puede decir que las políticas de desarrollo productivo que se han implementado en la región distan mucho de la nueva visión que la CEPAL ha planteado para estas políticas.

Esta nueva visión de las políticas de desarrollo productivo considera la consolidación de gobernanzas eficaces, y va de la mano de instituciones públicas sólidas y capaces de generar altos niveles de coordinación y de trabajo en equipo. La aplicación de un enfoque territorial es también una particularidad de la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo, junto con el desarrollo de enfoques de gobernanza experimentalista, multinivel y multiactor.

Este capítulo ha presentado una serie de lineamientos que apuntan a acortar la brecha entre la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo y el estado actual de estas políticas en la región, que permitan redireccionar presupuestos y prioridades políticas hacia la construcción de instituciones más integradas, formas de gobernanza de las políticas de desarrollo productivo como las aquí mencionadas y agendas, programas y proyectos que incluyan a una diversidad de actores relevantes de los ecosistemas productivos.

Ahora bien, lo que aquí se ha presentado invita a prestar mayor atención a los aspectos institucionales y de gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en la región, incluso en los ámbitos que hasta el momento no han sido lo suficientemente abordados, como los aspectos de organización industrial de la economía de la región, las políticas de competencia, las políticas de desarrollo productivo sostenible o economía verde, la posibilidad de la integración regional de las políticas de desarrollo productivo, el panorama de la asociatividad empresarial y el papel concreto de los sectores privado, académico y de la sociedad civil en las políticas de desarrollo productivo, entre otros temas que ameritan más atención y que constituirán parte importante de los esfuerzos de la CEPAL en los próximos años.

Es preciso puntualizar también que, para abordar los desafíos que supone acercar la política de la región a la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo, en un contexto de restricción financiera que posiblemente no permita ampliar los esfuerzos fiscales a los niveles alcanzados por los países más industrializados, se necesita una férrea convicción y voluntad política para priorizar esfuerzos que apunten a instituciones y mecanismos de gobernanza que sienten las bases para la adopción de políticas de desarrollo productivo más selectivas, legitimadas por los actores sociales (y, por ende, con capacidad para trascender períodos de gobierno) y más integradas entre sí.

Por último, cabe anotar que la región deberá seguir trabajando en una agenda a largo plazo para la mejora de los elementos fundamentales de la economía a fin de incrementar su productividad²⁸. Dicha agenda deberá incluir, entre otras cosas, la mejora de la productividad del sector público respecto de la provisión de bienes públicos (por ejemplo, salud y educación), los problemas de eficiencia generados por los altos costos de transporte en las ciudades, las agendas de infraestructura, el fortalecimiento institucional, la profundización de los mercados financieros y los marcos normativos del mercado laboral. Los países de la región deberán seguir trabajando en estos frentes al tiempo que amplían y profundizan sus acciones en materia de desarrollo productivo.

²⁸ La mejora de los elementos fundamentales de la economía se entiende como el fortalecimiento de las condiciones en materia de educación, gobernanza, infraestructura y estabilidad macroeconómica, entre otros (Rodrik y Stiglitz, 2024).

Bibliografía

- Aboal, D., M. Perera y F. Rovira (2020), "Cluster development policies and firms' performance: evidence from an emerging economy in Latin America", *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, vol. 12, N° 5, Leeds, Emerald Publishing.
- Aghion, P., C. Antonin y S. Bunel (2021), *The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations*, Cambridge, Harvard University Press.
- Andrews, D., C. Criscuolo y P. Gal (2015), "Frontier firms, technology diffusion and public policy: micro evidence from OECD countries", *OECD Productivity Working Papers*, N° 2, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcock (2017), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Aranguren, M. y otros (2019), "Playing the long game: experimenting smart specialisation in the Basque country 2016-2019", *Cuadernos Orkestra*, N° 58, San Sebastián, Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad.
- Bartik, T. (2019), *Making Sense of Incentives: Taming Business Incentives to Promote Prosperity*, Kalamazoo, Upjohn Press.
- Bértola, L. (coord.) (2018), "Políticas de desarrollo productivo en Uruguay", *Informe Técnico*, N° 2018/11, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Besley, T., J. Marshall y T. Persson (2023), "Well-being and state effectiveness", *World Happiness Report 2023*, J. Helliwell y otros (eds.), Bali, Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible.
- Cao, H., M. Rey y V. Serafinoff (2016), "Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino", *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, N° 27, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral (UNL).
- Cassini, L. (2024), "Estudio sobre política de desarrollo productivo desde las gobernaciones provinciales de la Argentina", Buenos Aires, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), "Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, 2024" (LC/PUB.2024/15-P) Santiago, inédito.
- (2024b), *Ciencia, tecnología e innovación para un desarrollo productivo sostenible e inclusivo: lineamientos para el período 2024-2025* (LC/CCITIC.4/3), Santiago.
- (2024c), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/8-P), Santiago.
- (2023a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- (2023c), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2022), *Un camino digital para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (LC/CMSI.8/3), Santiago.
- (2019), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- (2017), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago.
- Chang, H. (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- Ciarli, T., A. Madariaga y N. Foster (2024), "Industrial strategies to tackle the challenges of the XXI century: trends in objectives, rationales, and design in policy and academia", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Correa, F. y V. Díaz (2022), "Convenios de colaboración como mecanismo de coordinación multinivel para el desarrollo productivo en Chile", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Correa, F. y M. Dini (2019), "Políticas de desarrollo económico local en las municipalidades de Chile: más allá del asistencialismo", *Revista CEPAL*, N° 127 (LC/PUB.2019/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Correa, F., M. Dini y L. Letelier (2022), "Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/215), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Crespi, G. y P. Zuñiga (2012), "Innovation and productivity: evidence from six Latin American countries", *World Development*, vol. 40, N° 2, Ámsterdam, Elsevier.
- Criscuolo, C., G. Lalanne y L. Díaz (2022), "Quantifying industrial strategies (QuIS): measuring industrial policy expenditures", *OECD Science, Technology and Industry Working Paper*, N° 2022/05, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Cusolito, A. y W. Maloney (2018), *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dasgupta, S. y A. Singh (2005), "Will services be the new engine of Indian economic growth?", *Development and Change*, vol. 36, N° 6, Hoboken, Wiley.

- De Long, J. y L. Summers (1991), "Equipment investment and economic growth," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- Devlin, R. (1987), "América Latina: reestructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias al exterior," *Revista CEPAL*, N° 32 (LC/G.1473), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fernández-Arias, E., R. Hausmann y U. Panizza (2019), "Smart development banks," *CID Faculty Working Paper*, N° 350, Cambridge, Universidad de Harvard.
- Ferraro, C. y S. Rojo (2018), "Políticas de desarrollo productivo en el estado de Jalisco, México," *Informe Técnico*, N° 2018/14, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- García, P., A. López y Á. Ons (2021), *Las políticas hacia la inversión extranjera directa*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ghezzi, P. (2019), "Mesas ejecutivas en Perú: una tecnología para el desarrollo productivo," *Documento para Discusión*, N° 711, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Glifo, N. (2007), "Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe," *serie Desarrollo Productivo*, N° 175 (LC/L.2667-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y S. Albornoz (2019), "La identificación y anticipación de brechas y habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 199 (LC/TS.2019/11), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y R. Novella (2021), "El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Griffith-Jones, S. y J. Ocampo (eds.) (2018), *The Future of National Development Banks*, Oxford, Oxford University Press.
- Hallak, J. y A. López (2022), "¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina? Análisis de políticas, requerimientos de capacidades estatales y riesgos," *Nota Técnica*, N° 02629, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hausmann, R. (2013), "The conglomerate way to growth," *Project Syndicate*, Nueva York, 25 de julio [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/big-companies-and-economic-growth-in-developing-countries-by-ricardo-hausmann>.
- Heifetz, R., M. Linsky y A. Grashow (2009), *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World*, Cambridge, Harvard Business Press.
- Hernández, J. y otros (2023), "El Plan Estratégico Vitivinícola 2030 en Argentina," *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, N° 23, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Jiménez, J. e I. Ruelas (2018), "Autonomía tributaria subnacional en América Latina," *Presupuesto y Gasto Público*, N° 92, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- Juhász, R., N. Lane y D. Rodrik (2023), "The new economics of industrial policy," *NBER Working Paper*, N° 31538, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Lindqvist, G., C. Ketels y Ö. Sölvell (2013), *The Cluster Initiative Greenbook 2.0*, Estocolmo, Ivory Tower Publishers.
- Llinás, M. (2021), *Iniciativas cluster: una forma concreta y efectiva de "mover la aguja" de la productividad*, Bogotá, Puntoaparte Editores.
- Marks, G. (1993), "Structural policy and multilevel governance in the EC," *The State of the European Community. Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, A. Cafruny y G. Rosenthal (eds.), Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Max-Neef, M. (1986), *La economía descalza: señales desde el mundo invisible*, Buenos Aires, Editorial Nordan.
- Mayntz, R. (1998), "New challenges to governance theory," *Jean Monnet Chair Papers*, N° 50, Florencia, European University Institute.
- Mazzucato, M. (2018), *Mission-oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth*, Bruselas, Unión Europea.
- Mazzucato, M. y D. Rodrik (2024), "Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases," *Working Paper*, N° 2023-07, Londres, University College London (UCL).
- McCann, P. y A. Rodríguez-Pose (2011), "Why and when development policy should be place-based," *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- McMillan, M., D. Rodrik e Í. Verduzco-Gallo (2014), "Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa," *World Development*, vol. 63, Ámsterdam, Elsevier.
- Monge-González, R., J. Salazar-Xirinachs e I. Espejo-Campos (2018), *Manual para el desarrollo de clústeres basado en la experiencia internacional*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Montero, S., A. Medina y F. Correa (2024), "Avances institucionales y desajustes territoriales en la planeación municipal del desarrollo económico local en Colombia," Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- Moreno-Brid, J. y G. Dutrénit (coords.) (2018), "Políticas de desarrollo productivo en México," *Informe Técnico*, N° 2018/12, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ocampo, J. y J. Torres (2021), *El papel de la banca de desarrollo en la promoción de la innovación*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, París.
- O'Neil, S. y G. García (2015), "Economic clusters, productivity, and growth in Latin America," Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores (CFR), 9 de junio [en línea] <https://www.cfr.org/blog/economic-clusters-productivity-and-growth-latin-america>.
- Pelkmans, J. (2006), "Testing for subsidiarity," *BEEP Briefing*, N° 13, Brujas, Colegio de Europa.
- Polder, M., H. de Bondt y G. van Leeuwen (2018), "Business dynamics, industry productivity growth, and the distribution of firm-level performance: evidence for the role of ICT using Dutch firm-level data," *The Journal of Technology Transfer*, vol. 43, Berlín, Springer.
- Porter, M. y M. Kramer (2011), "Creating shared value," *Harvard Business Review*, vol. 89, N° 1-2, Cambridge, Harvard Business Publishing.
- Rodríguez-Pose, A. (2018), "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)," *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Rodríguez-Pose, A. y C. Wilkie (2017), "Revamping local and regional development through place-based strategies," *Cityscape*, vol. 19, N° 1, Washington, D.C., Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos.
- Rodrik, D. y J. Stiglitz (2024), "A new growth strategy for developing nations," Cambridge, Universidad de Harvard [en línea] https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/a_new_growth_strategy_for_developing_nations.pdf.
- Ropert, M. (2009), "Evolución de la política de desarrollo económico territorial en Chile: principales iniciativas," *Documento de Trabajo*, N° 56, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Sabatto, D. (2023), "Los consejos federales de la República Argentina. Abordaje sociohistórico. Parte 1," *Cuadernos del INAP*, N° 117, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Sabel, C. y L. Jordan (2015), *Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sabel, C. y J. Zeitlin (2012), "Experimentalist governance," *The Oxford Handbook of Governance*, D. Levi-Faur (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Salazar-Xirinachs, J. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2020), "Cluster-based policies: what we have learned," *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, A. Oqubay e Y. Lin (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Salazar-Xirinachs, J. y M. Llinás (2023), "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sen, K. (2023), *Varieties of Structural Transformation: Patterns, Determinants, and Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shapira, P. y otros (2015), "Institutions for technology diffusion," *Technical Note*, N° 832, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Skelton, M. y M. Pais (2019), *Team Topologies: Organizing Business and Technology Teams for Fast Flow*, Portland, IT Revolution.
- Sotomayor, O. y otros (2023), *Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales*, Libros de la CEPAL, N° 162 (LC/PUB.2023/17-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Studwell, J. (2013), *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*, Nueva York, Grove Press.
- Verhoogen, E. (2023), "Firm-level upgrading in developing countries," *Journal of Economic Literature*, vol. 61, N° 4, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Vilgis, V., V. Jordán y A. Patiño (2023), "Medición de la economía de Internet en América Latina y el Caribe: los casos del Brasil, Chile, Colombia y México," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/51), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Yañez, R. y otros (2024), "Financiamiento e institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo del nivel regional en Chile," Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.



CAPÍTULO

V

¿Cómo reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social?

Introducción

- A. Políticas para el crecimiento y la transformación productiva
- B. Sistemas tributarios más progresivos
- C. Políticas sociales y de protección social
- D. Mejora de los sistemas educativos y el aprendizaje
- E. La sociedad del cuidado: una estrategia de desarrollo para la reducción de la desigualdad
- F. Planificación y gestión urbana para reducir la desigualdad y mejorar la cohesión social

G. Síntesis

Bibliografía

Introducción

Como se señaló en el capítulo II, una de las tres trampas que enfrenta la región es la trampa de la alta desigualdad, el bajo nivel de movilidad social y la débil cohesión social. En los últimos 30 años, América Latina y el Caribe ha presentado sistemáticamente el nivel de desigualdad de ingresos más elevado de todas las regiones del mundo, medido mediante el índice de Gini. En 2022, esta cifra fue de 44,9, ligeramente inferior a la registrada a principios de la década de 1990 (cerca de 50,0) (CEPAL, 2023a), pero, aun así, más elevada que la del resto de las regiones.

Seis factores principales explican gran parte de esta elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales en los países de la región: i) bajo crecimiento, que genera mercados laborales poco dinámicos y con elevados niveles de informalidad, y grandes disparidades de productividad, que se traducen en mercados laborales segmentados, con diferencias significativas en materia de remuneraciones; ii) sistemas fiscales regresivos; iii) políticas sociales y de protección social débiles que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en el ámbito productivo; iv) sistemas educativos que presentan graves debilidades, no solo por las altas tasas de abandono de la educación secundaria, sino también por los deficientes resultados de aprendizaje, que no responden a las nuevas necesidades del mercado laboral vinculadas a la revolución tecnológica, y que, además, están segmentados, por lo que no desempeñan el papel que deberían como potente mecanismo de movilidad social; v) la desigualdad de género, y vi) el elevado nivel de desigualdad y segregación espacial que existe en las zonas urbanas, en las que vive el 80% de la población total de la región; debido a fallas de planificación y gestión, las ciudades de la región pueden considerarse “fábricas de desigualdad”.

También se indicó en el capítulo II que la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales dan lugar a una situación de marcada desconfianza en las instituciones públicas y el Estado, lo que tiene efectos adversos sobre la gobernanza y debilita el apego de la población a la democracia como mejor forma de gobierno. En definitiva, se genera un círculo vicioso en el que las tres trampas del desarrollo se refuerzan, porque la vida democrática es incompatible con una economía estancada (trampa 1) y con una elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales (trampa 2), lo que genera frustración y falta de esperanza entre la ciudadanía, y reduce su confianza en las instituciones y en la democracia misma. Este círculo vicioso también puede considerarse a la inversa: al no ser capaz de generar un crecimiento más elevado e inclusivo, y de reducir la desigualdad, la democracia no cumple con las expectativas de la ciudadanía.

En el diagrama II.5 se nombraron las diez brechas o desafíos estructurales fundamentales en el modelo de desarrollo de la región. Varias de ellas están directamente vinculadas a la trampa que se analiza en el presente capítulo: la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales propiamente dichos, pero también las brechas en la protección social, los sistemas educativos y de formación profesional débiles y el elevado nivel de desigualdad de género.

Para salir de esta trampa de elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, es necesario adoptar un enfoque integrado que incida simultáneamente en los seis factores fundamentales mencionados más arriba. Trabajar de manera aislada en uno o dos de ellos no será suficiente para generar el cambio requerido para superar dicha trampa. Esta es quizás una de las razones por las que la desigualdad es una de las características de la región mejor conocidas, pero también de las que más se resiste a ser transformada —además de por los distintos intereses y poderes que se oponen a la mejora de algunos de estos aspectos—.

A continuación se analiza cada uno de estos seis factores, haciendo hincapié en las políticas y arreglos institucionales que pueden contribuir a lograr el objetivo de salir de la trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales.

A. Políticas para el crecimiento y la transformación productiva

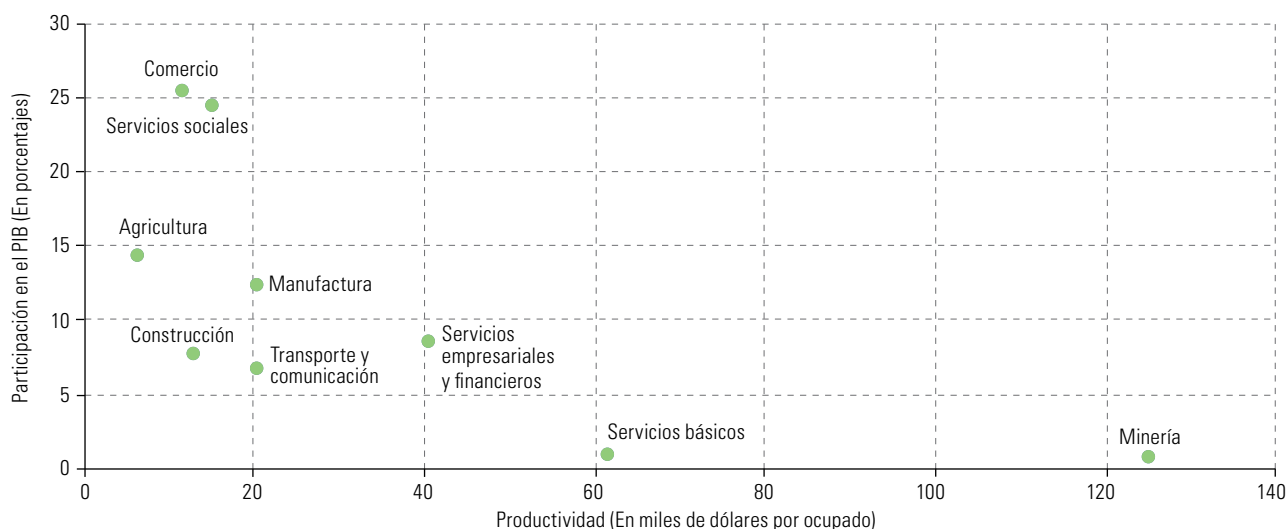
1. Brechas de productividad

La desigualdad de ingresos y la baja movilidad social no solo tienen su origen en los bajos niveles de crecimiento económico y de la productividad analizados en los capítulos II y IV, sino también en las diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores, tamaños de empresas y territorios subnacionales. Esta sección se enfoca en estas diferencias.

Una primera manifestación de la heterogeneidad productiva es la diferencia en el nivel y la tasa de crecimiento de la productividad de los diferentes sectores de actividad económica. La región se caracteriza por presentar una elevada productividad en aquellos sectores cuya participación en el empleo total es baja (minería y servicios básicos), mientras que algunos sectores de muy baja productividad concentran más de la mitad del empleo (agricultura, comercio y servicios sociales) (véase el gráfico V.1). Abordar el desafío de la baja productividad en estos sectores con un uso intensivo de mano de obra constituye un reto fundamental para la región, sobre todo dadas la gran cantidad de empleo que estos absorben y la urgente necesidad de generar trabajos de calidad para la población (Rodrik y Sabel, 2020).

Gráfico V.1

América Latina (8 países)^a: productividad laboral y participación en el empleo, por actividad económica, 2021
(En porcentajes y miles de dólares por ocupado)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Perspectivas económicas de América Latina 2023: invirtiendo para un desarrollo sostenible*, París, 2023.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

Una segunda dimensión del desempeño desigual en materia de productividad laboral se observa entre empresas de diferente tamaño (sobre la base del número de personas empleadas). En la región, las microempresas formales presentan una productividad laboral equivalente al 11,4 % de la productividad de las empresas grandes, mientras que, en el caso de las empresas pequeñas, esta cifra asciende al 29,7 % y, en el de las medianas, es del orden del 59,5 %. No es de extrañar que las empresas de menor tamaño tengan una productividad menor, teniendo en cuenta la existencia de las economías de escala. Lo preocupante es que estas brechas son mucho más pronunciadas que las existentes en los países más desarrollados, como los de la Unión Europea¹. Como se observa en el gráfico V.2, mientras que

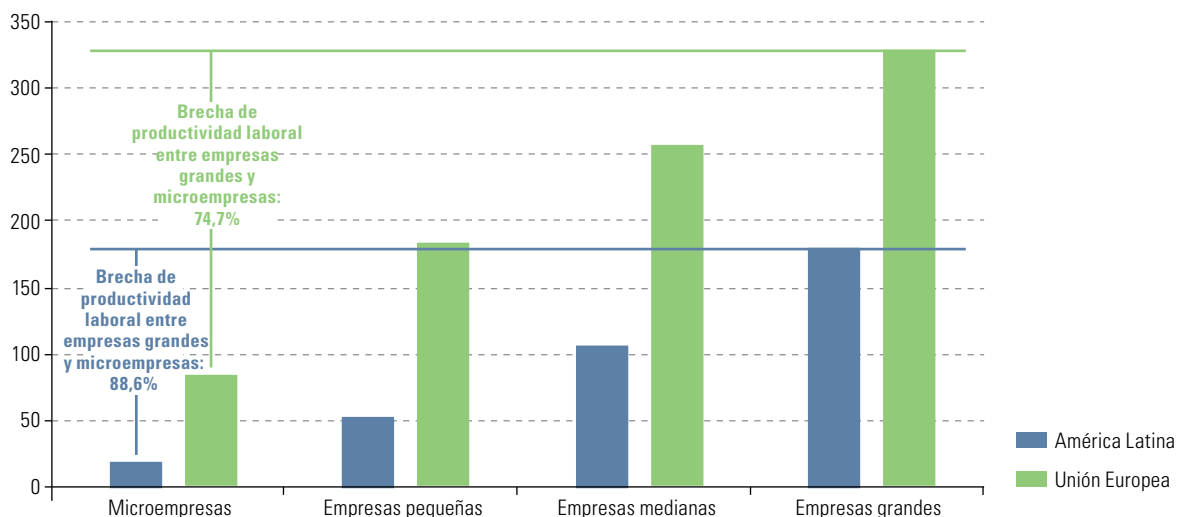
¹ El hecho de que en América Latina y el Caribe se observen brechas más grandes que en la Unión Europea no se debe a que el nivel de productividad de las empresas grandes de la región sea muy elevado y, como consecuencia, la distancia con las empresas de menor tamaño sea mayor. En realidad, como se observa en el gráfico V.2, la productividad laboral de las empresas grandes de la región se sitúa en torno al 55 % de la de las empresas grandes de la Unión Europea.

en América Latina la productividad laboral de las empresas grandes es un 88,6% más alta que la de las microempresas, en la Unión Europea esta brecha es del 74,7%. La desigualdad en materia de capacidades que existe entre ambas dificulta que las grandes empresas impulsen el avance de las de menor tamaño (Correa, Leiva y Stumpo, 2022).

Gráfico V.2

América Latina (4 países)^a y Unión Europea: productividad laboral por tamaño de empresa, 2018

(En miles de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Correa, V. Leiva y G. Stumpo, "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina", *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1), M. Dini y G. Stumpo (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Nota: Siguiendo el método propuesto por Correa, Leiva y Stumpo (2022), la productividad laboral se define en este caso como valor de ventas (*turnover*) por ocupado.

^a Argentina, Brasil, Chile y México.

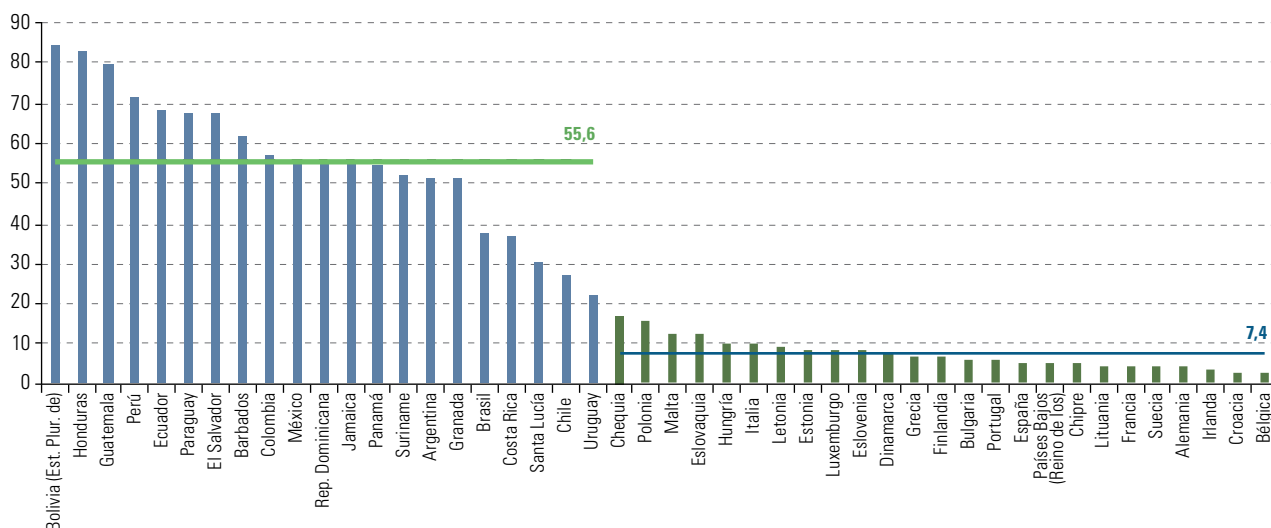
La reducida productividad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) se traduce, a su vez, en un promedio de productividad regional bajo, dado el enorme peso y predominio de las mipymes en las economías de América Latina y el Caribe; en particular, de las microempresas. En 2020, las microempresas concentraban el 65% de la ocupación total de la región y las mipymes, el 86% (CEPAL, 2022a). En muchos países de la región, las mipymes representan más del 98% del total de empresas.

La heterogeneidad es aún mayor si se consideran las empresas informales, las cuales representan en muchos países de la región un gran porcentaje del empleo generado y del total de empresas. La informalidad es una característica estructural de los mercados laborales de América Latina y el Caribe (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018). En 2023, más de la mitad de las personas ocupadas en la región trabajaba de manera informal, lo que contrasta con la situación de los países más desarrollados. En la actualidad, todos los países de América Latina y el Caribe presentan tasas de informalidad más altas que cualquiera de los países de la Unión Europea (véase el gráfico V.3).

Las brechas de ingreso son considerablemente más grandes en el sector informal que en el sector formal, y notablemente más grandes en el caso de las microempresas (véase el gráfico V.4). En 2020, las microempresas —incluidas las empresas unipersonales y los trabajadores por cuenta propia— presentaban la distancia más grande entre los sectores formal e informal en términos de ingresos: más de 30 puntos porcentuales (CEPAL, 2022a).

Gráfico V.3

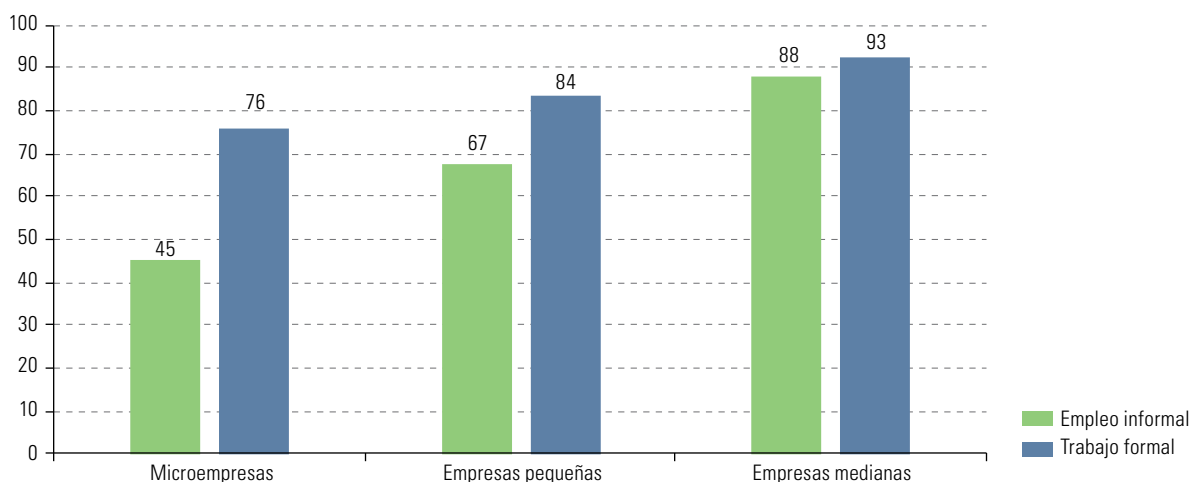
América Latina y el Caribe (21 países) y Unión Europea (25 países): tasa de informalidad del trabajo, 2023 o último año con información disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

Gráfico V.4

América Latina (14 países)^a: ingreso laboral del total de ocupados en los sectores formal e informal con respecto al de los ocupados en empresas grandes, por tamaño de empresa, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago, 2022.

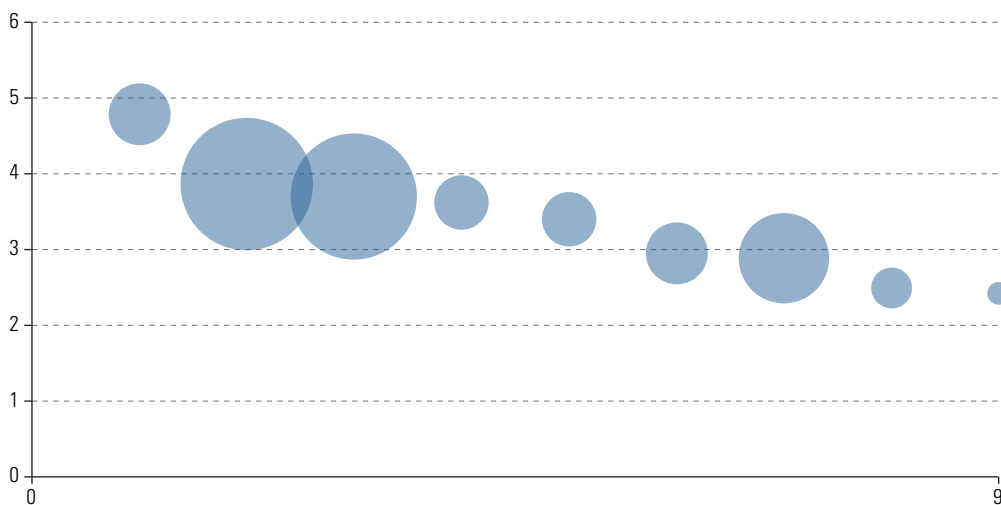
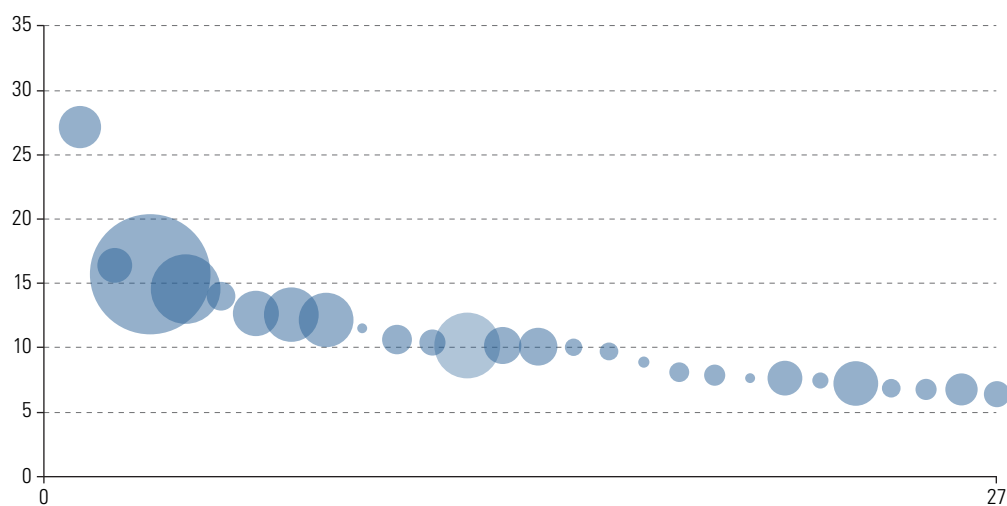
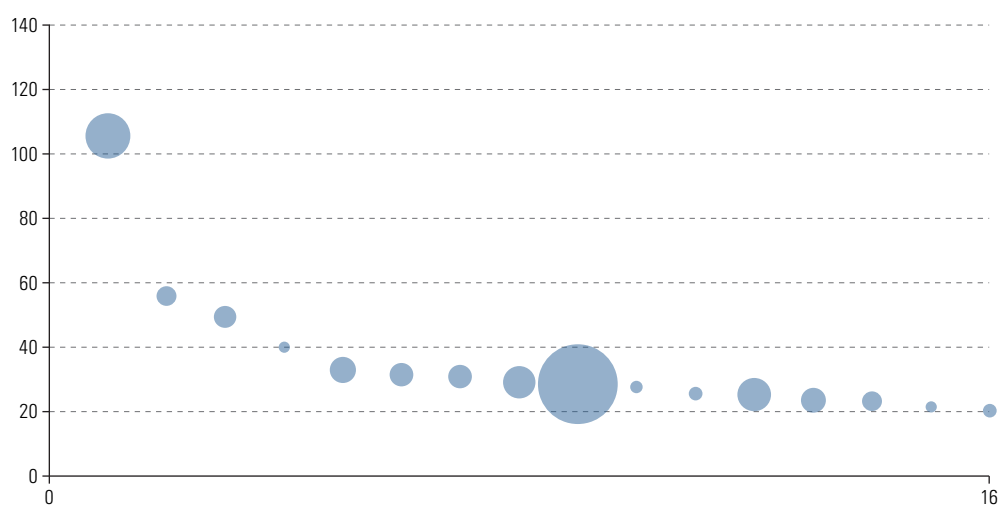
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

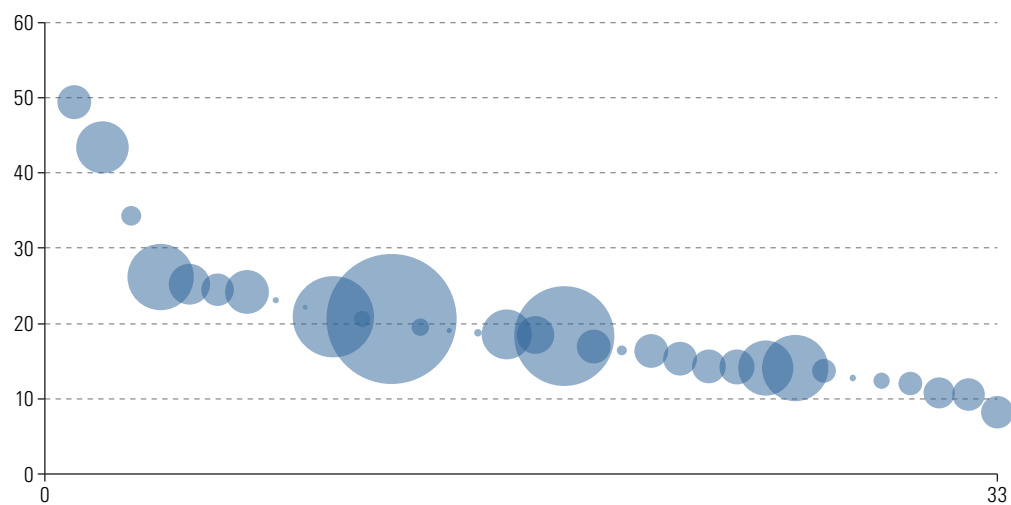
Una tercera manifestación de la heterogeneidad en materia de productividad tiene que ver con las distintas cifras de productividad que presentan las diferentes regiones. La gran disparidad de ingresos que existe dentro de los países de la región es ampliamente conocida, especialmente comparada con la que presentan las regiones de los países más desarrollados (OCDE y otros, 2023b)². La disparidad de ingresos se asocia a la disparidad en materia de productividad laboral que se da entre las regiones de cada país. Existen países en América Latina y el Caribe, como Panamá, en los que la productividad de la región más rica es más de 12 veces superior a la de la región más pobre (véase el gráfico V.5).

² La gran desigualdad que existe en materia de productividad territorial en América Latina y el Caribe queda todavía más de manifiesto al compararla con la de las regiones de la OCDE. Mientras que, en los países de América Latina sobre los que se dispone de información, la distancia entre las regiones con mayor y menor productividad dentro de un mismo país es de 4,8 veces en promedio, en los países de la OCDE esta cifra es de solo 2,1 veces (OCDE, 2020).

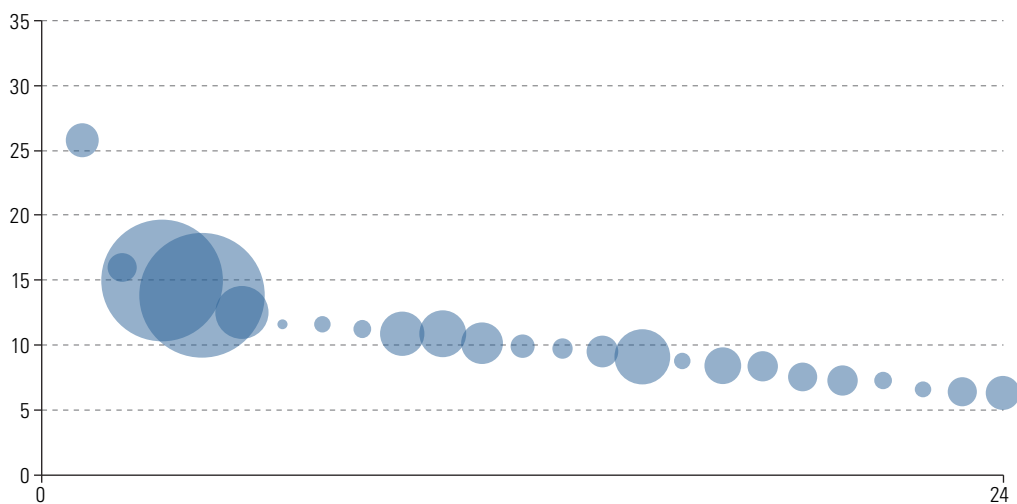
Gráfico V.5

América Latina (8 países): productividad laboral territorial, 2020-2022
(En miles de dólares corrientes)

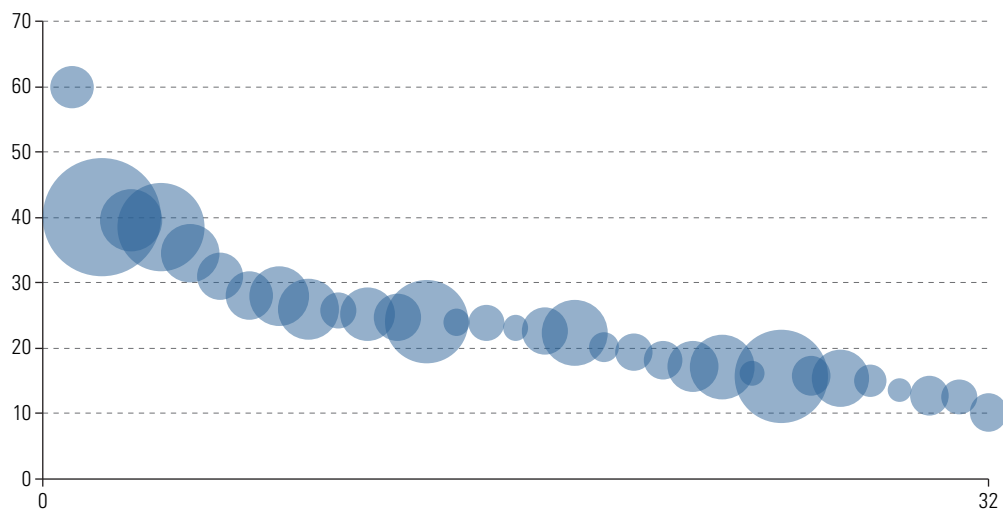
A. Departamentos de Bolivia (Est. Plur. de), 2021**B. Estados del Brasil, 2020****C. Regiones de Chile, 2022**

D. Departamentos de Colombia, 2022^a

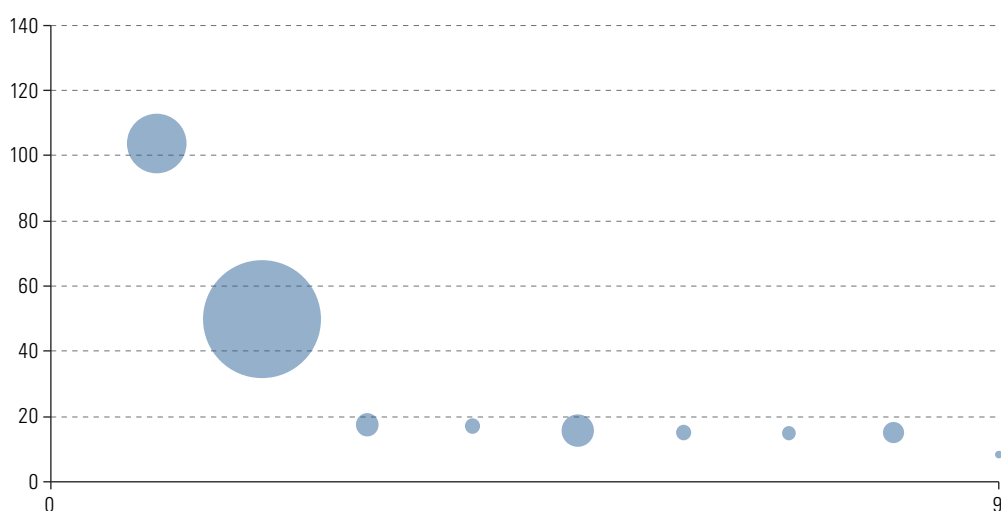
E. Provincias del Ecuador, 2020



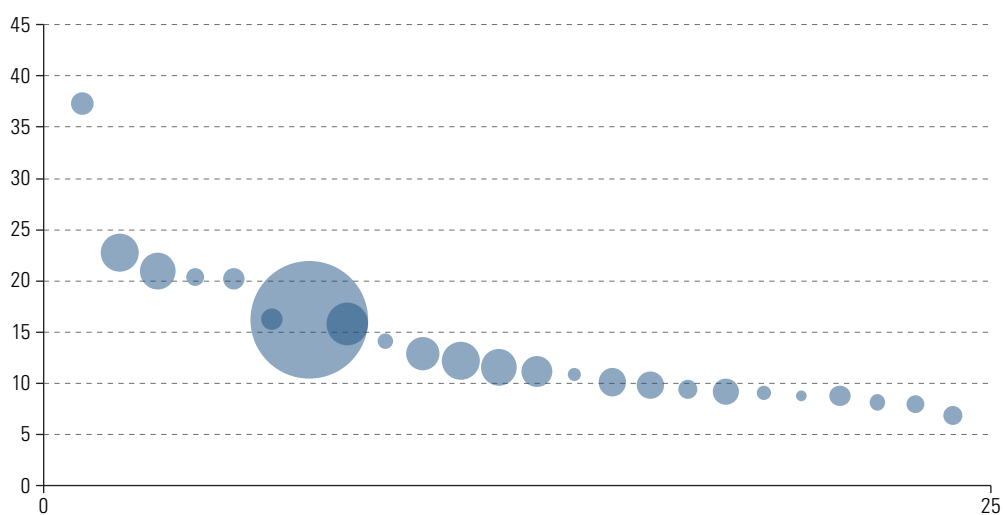
F. Entidades federativas de México, 2021



G. Provincias de Panamá, 2021



H. Departamentos del Perú, 2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

Nota: El eje vertical mide la productividad de las regiones y el eje horizontal, la cantidad de regiones por país. El tamaño de los círculos representa la contribución de cada región subnacional al valor agregado del país. En el caso de Colombia, se incluye entre los departamentos el distrito capital.

Las brechas de productividad se observan también en otras dimensiones, como en la orientación de mercado de la producción (es decir, si las empresas se enfocan en el mercado nacional o son exportadoras) (CEPAL, 2016). Más allá de la heterogeneidad presente en los niveles de productividad laboral en las áreas mencionadas, también existe una heterogeneidad notable en las tasas de crecimiento de dicha productividad (CEPAL, 2024a). Por ejemplo, entre 1980 y 2016, la productividad laboral de la región en el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones creció a una tasa promedio anual del 1,2%, mientras que la productividad de la manufactura disminuyó a una tasa anual del 0,3% (Correa y Stumpo, 2017). El desempeño de la productividad en el sector de la manufactura durante la década de 1980, cuando se registró una caída promedio anual del 4,2%, influyó negativamente en todo el período. Este comportamiento se dio en un contexto de profundas crisis económicas, elevada inflación y bajo nivel de inversión, lo que hizo que se denominara a esta etapa “década perdida”. Otros sectores, como la minería y los hidrocarburos, pasaron de una productividad laboral 6 veces superior al promedio de productividad total de la región en 1986 a una 15 veces superior en 1997, pero solamente 7,5 veces superior en 2015, lo que refleja la gran influencia que tiene en estas cifras la fluctuación de los precios internacionales de los recursos no renovables. Entre los sectores cuya productividad más notablemente se ha incrementado en las últimas décadas, se encuentran los de transporte, almacenamiento y comunicaciones —variación explicada probablemente por el surgimiento de las telecomunicaciones y la revolución digital— y de electricidad, gas y agua, gracias, en parte, a la implementación de algunos avances técnicos en dicho sector.

Dada la necesidad de la región de reducir la desigualdad y de incrementar la movilidad social, resulta fundamental disminuir la heterogeneidad en los niveles de productividad y, por consiguiente, en los niveles de ingreso entre los distintos sectores, segmentos y tamaños de empresa y territorios.

Debido al gran predominio de las microempresas y las pequeñas empresas de baja productividad en el tejido productivo de los países, se requiere una combinación de esfuerzos destinados, por una parte, a estimular el crecimiento de la productividad de las empresas de menor tamaño, en los casos en los que esto sea posible, con políticas de desarrollo productivo que cambien la estructura industrial para aumentar el número de empresas medianas y grandes de mayor productividad y aprovechar las economías de aglomeración de las empresas mediante la promoción de iniciativas de clústeres, y, por otra parte, a incrementar la internacionalización y la exportación, dado que los datos indican que las actividades de exportación elevan los niveles de productividad.

2. Gobernanza y capacidades TOPP para las políticas de desarrollo productivo

En el capítulo IV se señaló la importancia de la gobernanza para el desarrollo productivo, y se distinguieron los conceptos de gobernanza de mercado, gobernanza experimentalista, gobernanza multiactor y gobernanza multinivel. Estos conceptos de gobernanza adoptan, en la práctica, una diversidad de formas de mecanismos de coordinación y articulación —incluidas las distintas instancias (como comités o mesas tanto del nivel nacional como del local), dinámicas, reglas del juego e incentivos—, que permiten la alineación de múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas de desarrollo productivo.

En ese mismo capítulo se mencionó la importancia de fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (capacidades TOPP) de los diferentes actores implicados, de manera que se facilite la gestión de las transformaciones subyacentes a las agendas de políticas de desarrollo productivo (véase el capítulo IV)³.

Por otra parte, en el capítulo se hizo hincapié en que el elevado nivel de desigualdad de ingresos de la región se origina tanto en las bajas tasas de crecimiento, que no permiten contar con mercados de trabajo dinámicos, como en las pronunciadas diferencias de productividad que existen entre sectores, empresas y territorios. Cuanto mayor sea esa desigualdad arraigada en lo productivo —también llamada “desigualdad de mercado”—, más difícil será compensar parte de esa desigualdad a través de políticas sociales y de protección social, y más recursos se requerirán para conseguirlo. De ahí la importancia de las políticas de desarrollo productivo para la reducción de la desigualdad y la promoción de la movilidad social. Sin embargo, si bien es necesario dar un fuerte impulso a las políticas de desarrollo productivo para salir de la trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, también resulta indispensable trabajar en las otras transformaciones que se mencionaron en la introducción de este capítulo, las cuales se analizarán a continuación.

B. Sistemas tributarios más progresivos

1. Recursos insuficientes y regresividad de los sistemas tributarios

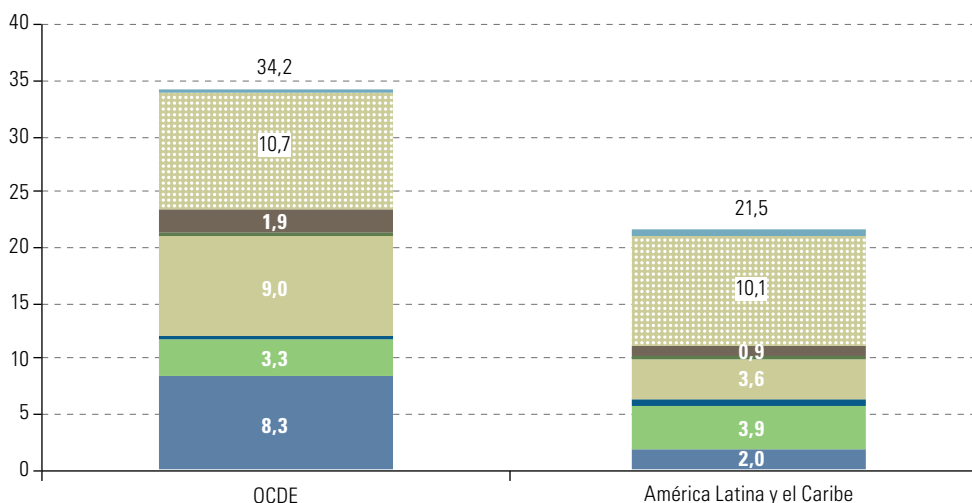
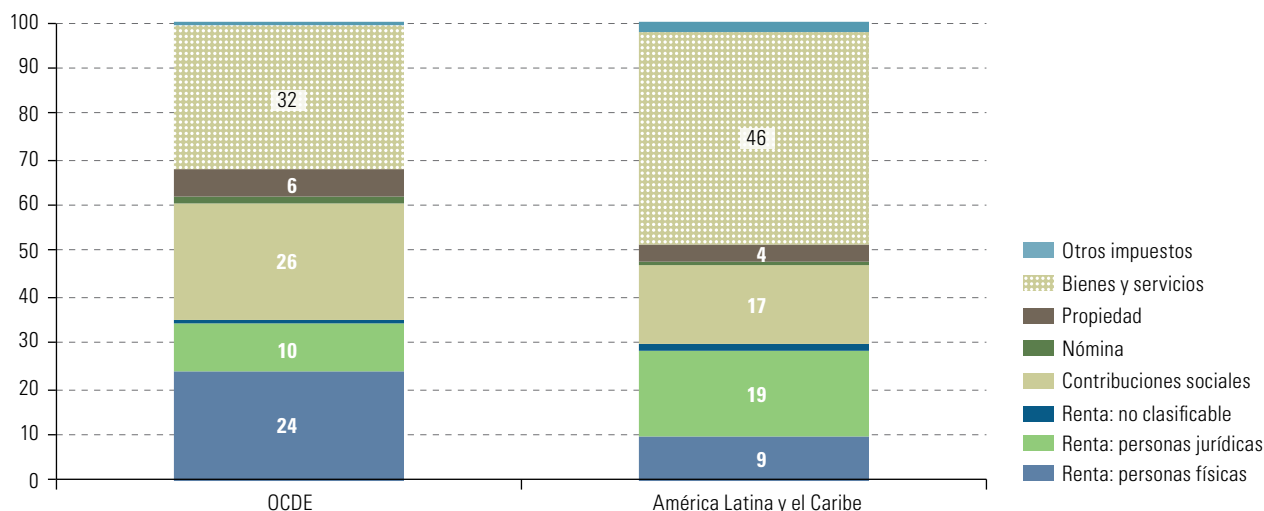
Los sistemas tributarios de la región no solo tienden a generar recursos fiscales insuficientes para satisfacer las necesidades de gasto público, sino que su estructura está sesgada hacia los impuestos indirectos, que, por su naturaleza, son de carácter regresivo.

En promedio, la región presenta una estructura que difiere sustancialmente de la de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (véase el gráfico V.6). La base de la recaudación se centra en los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios, que representan el 46% de los ingresos tributarios, el equivalente al 10,1% del PIB, mientras que el impuesto sobre la renta (de las personas físicas y jurídicas) corresponde a un 29,6% de los ingresos tributarios (el 6,3% del PIB).

³ Véase una descripción más detallada y minuciosa de las capacidades TOPP relacionadas con el desarrollo productivo en el apartado IV.D.5 de este documento.

Gráfico V.6

América Latina y el Caribe (26 países)^a y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios del gobierno general, por impuesto, 2022
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la recaudación total)

A. Porcentajes del PIB**B. Porcentajes de la recaudación total**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Data Explorer [base de datos en línea] <https://data-explorer.oecd.org/>.

Nota: Los datos de la OCDE corresponden a 2021.

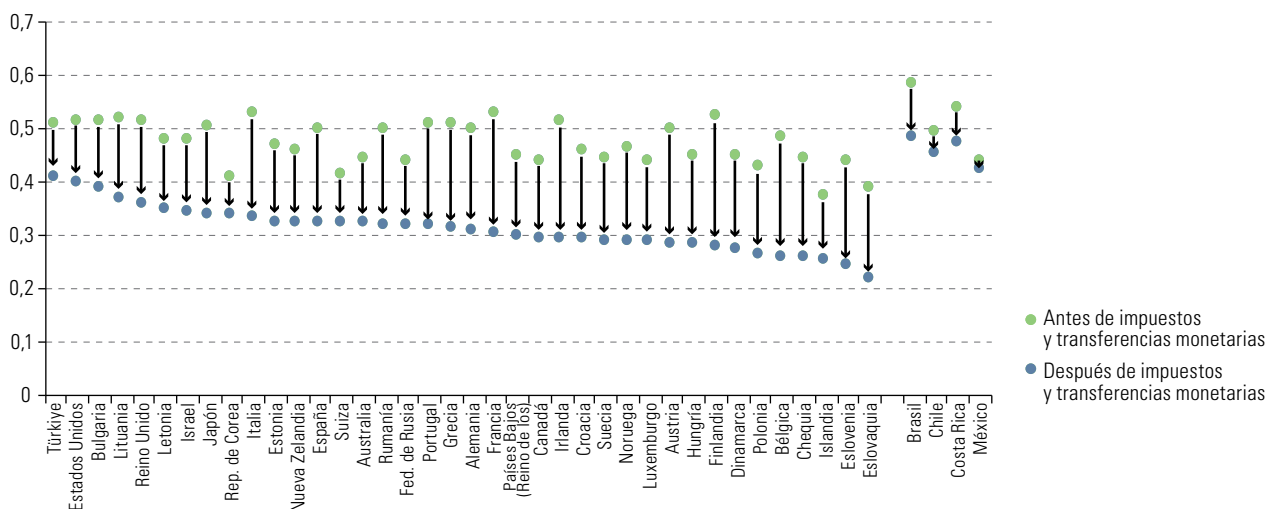
^a Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay.

En los países de la OCDE, por el contrario, la base de ingresos recae en los impuestos sobre la renta y los beneficios del capital, que corresponden al 35,1% de los ingresos tributarios (12% del PIB) y en los impuestos sobre bienes y servicios, que corresponden al 31,9% de los ingresos tributarios (10,7% del PIB). En particular, el impuesto sobre la renta de las personas físicas representa la principal diferencia recaudatoria entre América Latina y el Caribe y la OCDE, pues corresponde a un 9,2% de la recaudación en el caso de la primera (2,0% PIB) y a un 23,7% en el caso de la segunda (8,3% del PIB).

Esta estructura tributaria sesgada hacia los impuestos indirectos limita significativamente el poder redistributivo del sistema tributario en la región. Como ilustra el gráfico V.7, el conjunto de impuestos y transferencias monetarias reduce mínimamente la brecha que presenta el coeficiente de Gini antes y después de su aplicación. En cambio, esta reducción sí es significativa en otros países del mundo, entre los que destacan en particular los de la Unión Europea.

Gráfico V.7

Países seleccionados: coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias monetarias, 2022 o último año con información disponible



Fuente: J. Hasell, "Income inequality before and after taxes: how much do countries redistribute income?", 3 de julio de 2023 [en línea] <https://ourworldindata.org/income-inequality-before-and-after-taxes#article-citation>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Income Distribution Database (IDD) [en línea] <https://www.oecd.org/en/data/datasets/income-and-wealth-distribution-database.html>; Luxembourg Income Study (LIS) Database [en línea] <https://www.lisdatacenter.org/our-data/lis-database/>.

Un factor clave que puede explicar este resultado es la débil contribución del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Por ejemplo, la reducción del coeficiente de Gini generada por este tipo de impuesto varía entre el 0,3% en el caso del Paraguay y el 5,9% en el caso de México, con un promedio del 2,0% en un conjunto de 18 países de la región⁴, en comparación con un promedio del 12,5% en el caso de los países de la Unión Europea (CEPAL, 2017a). Cabe mencionar que, en varios países, las transferencias monetarias, principalmente en forma de pensiones, tienen un carácter regresivo (Hanni, Martner y Podestá, 2015).

El escaso poder redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la región se explica por cuatro factores: i) tratamientos tributarios preferenciales (exenciones y exoneraciones); ii) mínimos no imponibles altos, con un promedio equivalente al valor del PIB per cápita de 2021, lo que representa más del doble del mínimo imponible del promedio de los países de la OCDE; iii) bases imponibles reducidas, que se limitan principalmente a los trabajadores asalariados, y iv) altos niveles de evasión y elusión fiscales (Barreix, Benítez y Pecho, 2017).

Además, cabe mencionar el uso de los gastos tributarios, que suelen ser aprovechados principalmente por personas de altos ingresos y, en el caso de los impuestos directos, disminuye la efectividad redistributiva del sistema tributario. En 2021, los ingresos no percibidos en varios países de América Latina⁵ debido a los gastos tributarios se situaron en un promedio del 3,7% del PIB, cifra equivalente al 19% de los ingresos fiscales del gobierno general (CEPAL, 2023b). Sin embargo, hay pocos indicios que apunten a la efectividad de estos instrumentos, en especial en el caso de los incentivos fiscales para la inversión. En la región, estos ingresos no percibidos para promover la inversión alcanzaron un promedio del 1,4% del PIB alrededor de 2019 (CEPAL/Oxfam Internacional, 2019).

Otro factor relevante es el elevado nivel de evasión tributaria que existe en América Latina y el Caribe. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que la evasión del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor agregado supuso una pérdida de 433.000 millones de dólares en 2023, el equivalente al 6,7% del PIB de la región (CEPAL, 2024b). Los estudios disponibles indican que muchos países recaudan menos de la mitad de los ingresos que teóricamente deberían generar sus sistemas, lo que representa una tasa de incumplimiento muy elevada.

⁴ Ordenados por la magnitud de la reducción: Paraguay, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, República Dominicana, Venezuela (República Bolivariana de), Colombia, Honduras, Ecuador, Costa Rica, Nicaragua, Perú, Panamá, Chile, Brasil, El Salvador, Uruguay, Argentina y México.

⁵ Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Otros impuestos directos que podrían desempeñar un papel positivo en la distribución del ingreso y de la riqueza tienen un alcance limitado en la región. Por ejemplo, los impuestos a la propiedad, que, en 2022, representaron un 4,0% de los ingresos tributarios de la región (0,9% del PIB), mientras que, en el promedio de los países de la OCDE, representaron un 5,5% de dichos ingresos (1,9% del PIB) (OCDE y otros, 2023a). En cuanto a la conformación de estos impuestos, en 2022, la recaudación por ingresos a la propiedad de la región recayó sobre la tenencia de bienes inmuebles (0,4% del PIB) y sobre las transacciones financieras y de capital (0,4% del PIB), mientras que, en el caso de la OCDE, la recaudación más importante en 2021 provino de los impuestos a la tenencia de bienes inmuebles (1,0% del PIB) (OCDE y otros, 2023a). La recaudación de impuestos sobre el patrimonio neto es limitada en la región, pues alcanza el 0,1% del PIB, en comparación con el 0,2% del PIB en la OCDE. Cabe mencionar que, en la actualidad, se aplican impuestos sobre el patrimonio en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

2. Cómo aumentar la progresividad de los sistemas tributarios y su contribución a la reducción de la desigualdad

A fin de impulsar las grandes transformaciones del modelo de desarrollo a las que se hace referencia en el capítulo II, incluidas las que contribuirían a reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social, es necesario que el sector público adopte un papel activo. Los sistemas tributarios resultan esenciales a la hora de generar los recursos nacionales necesarios para financiar estas transformaciones. Fortalecer los ingresos tributarios es una condición necesaria, pero no suficiente, para reducir la desigualdad. Por otra parte, para aprovechar el potencial igualador del sistema tributario, es preciso adoptar medidas destinadas a aumentar su progresividad, basadas en el fortalecimiento de los impuestos directos sobre la renta, la propiedad y la riqueza.

El éxito en el diseño y la implementación de las reformas necesarias para mejorar la recaudación y la progresividad del sistema tributario depende en gran medida del fortalecimiento de las capacidades TOPP de los Ministerios de Hacienda y las administraciones tributarias. En este sentido, destaca la necesidad de fortalecer estas capacidades para ampliar el potencial recaudatorio y progresivo de los impuestos sobre la renta personal y la propiedad (CEPAL, 2021a y 2023b). Para ello, en el cuadro V.1 se enumeran los elementos de dichas capacidades que resultan esenciales para fortalecer la progresividad de los sistemas tributarios.

Cuadro V.1

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para fortalecer la progresividad de los sistemas tributarios

Capacidades	Características
Técnicas	– Inversión en las capacidades tecnológicas de las administraciones tributarias y las capacidades técnicas de su personal para utilizar la inteligencia artificial y la explotación de grandes bases de datos con el fin de detectar espacios de evasión tributaria. – Generalización del uso de las facturas electrónicas.
Operativas	– Implementación de estrategias para reducir la evasión fiscal. – Articulación, coordinación e intercambio de información entre las entidades públicas con las que interactúan los contribuyentes (por ejemplo, instituciones de seguridad social o de vivienda, y registros de beneficiarios de ayudas sociales).
Políticas	– Fomento del diálogo y de apoyos transversales a fin de generar los acuerdos políticos necesarios para las reformas. – Promoción de la colaboración y la coordinación efectivas en materia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno.
Prospectivas	– Fomento de las capacidades que permitan adaptar los sistemas tributarios a los estándares tributarios internacionales, como la iniciativa sobre la erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) de la OCDE, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional o las decisiones de los grupos de coordinación tributaria internacional como el G20, entre otros. – Fomento de las capacidades de seguimiento de las tendencias nacionales y mundiales que puedan incidir en los sistemas tributarios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Salazar-Xirinachs, "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

El diálogo social es una condición necesaria para la formulación de pactos fiscales duraderos. Es preciso emprender procesos de reforma basados en consensos amplios que den viabilidad política y social a los cambios impulsados, así como generar mecanismos de gobernanza que contribuyan a la implementación y el seguimiento de estos pactos. De las experiencias recientes de la región se desprende la importancia de lograr acuerdos entre todos los actores de la economía para llevar a cabo reformas tributarias enfocadas en el aumento no solo de los niveles de recaudación permanentes, sino también de la progresividad de la estructura tributaria y la capacidad de reducir las desigualdades de ingreso y riqueza. En este sentido, los avances en materia de tributación sobre la renta personal deben formar parte de estrategias más amplias destinadas a lograr una mayor formalización de la economía.

Para atender las necesidades de protección social, salud, educación, vivienda, calidad de vida y sostenibilidad ambiental, lo que contribuirá a reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social, hace falta un gasto público más eficiente y eficaz, asignado de manera estratégica para mejorar el bienestar social de manera integral. Lograr un gasto público más eficiente y eficaz no solo constituye un importante fin en sí mismo, sino también un factor decisivo, en términos de economía política de las reformas tributarias, para habilitar cualquier incremento en materia de tributación, ya que, en la medida en que la ciudadanía y los actores políticos relevantes validen la gestión del gasto público, habrá más posibilidades de generar apoyos para llevar a cabo las reformas tributarias necesarias.

C. Políticas sociales y de protección social

Los sistemas de protección social y la construcción del Estado de bienestar constituyen elementos fundamentales para contribuir a reducir la desigualdad y aumentar la movilidad y la cohesión sociales. Pese al reconocimiento de su relevancia, persisten importantes déficits en esta materia que deben atenderse de manera urgente. En esta sección se analizan dos tipos de políticas sociales fundamentales: las políticas activas de mercado de trabajo y los sistemas de protección social propiamente dichos. En el último apartado se analiza el reto del fortalecimiento de la gobernanza y las capacidades TOPP de las instituciones en el ámbito de las políticas sociales y de protección social.

1. Políticas activas de mercado de trabajo

Los mercados laborales pueden ser transmisores y reproductores de desigualdad, inequidad y discriminación y, por tanto, corroer la cohesión social, o bien pueden funcionar como grandes motores para impulsar la movilidad social, el aumento de los ingresos, el cumplimiento de los derechos laborales y la elevación de los estándares de vida y, con ello, contribuir a la cohesión social.

El dinamismo de los mercados de trabajo y su capacidad de creación de empleo están estrechamente relacionados con las tasas de crecimiento de las economías, por lo que, para poder aplicar políticas de empleo exitosas, es importante lograr un crecimiento alto y sostenido que dinamice la creación no de cualquier tipo de empleo, sino de empleo de calidad.

Las posibles maneras de dinamizar el crecimiento se analizaron en el capítulo IV. En esta sección se examina un subconjunto de políticas de empleo llamadas políticas activas de mercado de trabajo, que se definirán más adelante. Los mercados laborales en la región se caracterizan por presentar una estructura productiva muy heterogénea, con escasa generación de empleo productivo y decente, elevadas tasas de desempleo y una fuerte segmentación, que se refleja en el hecho de que casi la mitad del empleo es informal y, por lo tanto, más precario (inestable, de baja remuneración y sin cobertura de protección social, entre otras cosas) (CEPAL, 2023c; Arenas de Mesa y Espejo, 2023; Espejo, 2022). Esta delicada situación se ve agravada por las tendencias de cambio tecnológico, ambientales, demográficas y geopolíticas que exacerban las brechas históricas y cuyos efectos acumulados tienen un impacto sin precedentes en la desigualdad social (CEPAL, 2022b; CEPAL, 2023c).

Con el fin de fortalecer el papel del mercado de trabajo en la reducción de las desigualdades de la región, no basta con lograr niveles elevados de ocupación, sino que es preciso avanzar hacia mayores niveles de inclusión laboral, es decir, hacia una ocupación en condiciones de empleo decente. Para la CEPAL, se trata de un objetivo de desarrollo social inclusivo, cuyo fin es que todas y todos los integrantes de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos productivos más estables, que garanticen niveles adecuados de remuneración y de protección social (CEPAL, 2023c).

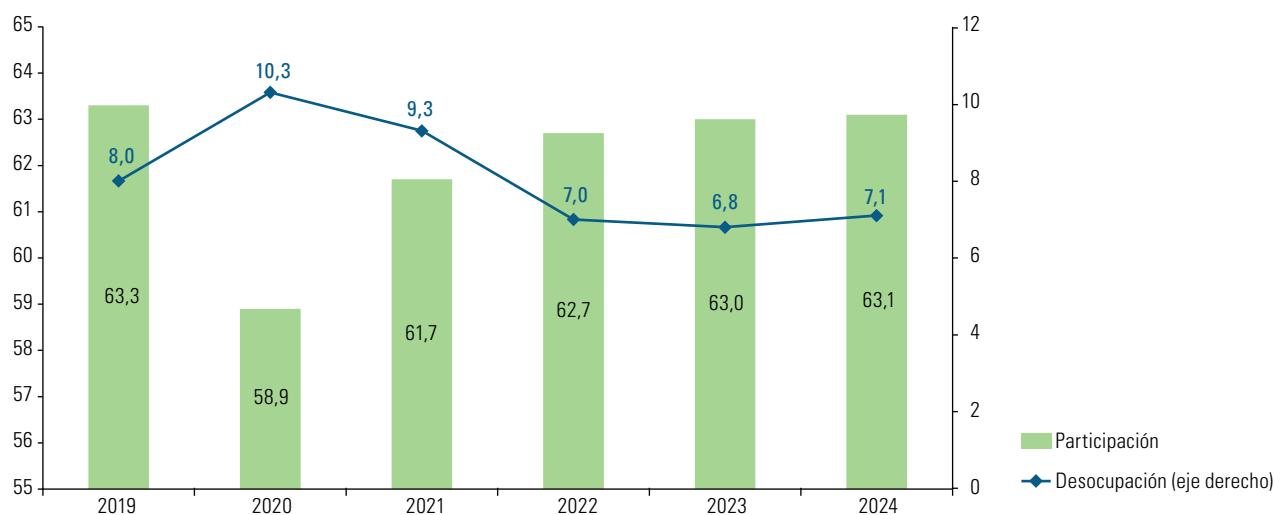
La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) desencadenó la mayor crisis laboral de los últimos 70 años en América Latina y el Caribe. En 2020, la cifra de creación de empleo fue negativa por primera vez desde 1950 (véase el gráfico II.8). A pesar de la rápida respuesta que se dio a la crisis sanitaria, mediante la implementación de políticas económicas y laborales, la recuperación pospandemia no fue suficiente para volver a los niveles anteriores a la crisis. La tasa anual promedio estimada de creación de empleo entre 2015 y 2024 llegará solo al 1,2%, muy por debajo del 3,2% registrado en la década perdida de 1980, lo que subraya la importancia de dinamizar el crecimiento.

Tras la marcada contracción del empleo en 2020, se ha constatado una recuperación incompleta y desigual del mercado laboral regional. La CEPAL estima que, en 2024, la tasa de participación laboral se incrementará por tercer año consecutivo, aunque se mantendría por debajo de los niveles prepandémicos de 2019. No obstante, la tasa de desocupación seguiría rondando el 7%, cifra inferior a la de 2019 (véase el gráfico V.8). Por otra parte, como se documentó exhaustivamente en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (CEPAL, 2023c), el proceso de recuperación de los mercados laborales no ha permitido cerrar las históricas brechas que caracterizan a los mercados laborales y a las sociedades de la región, entre ellas, las de nivel socioeconómico, grupo etario, sexo, territorio y condición étnico-racial.

Gráfico V.8

América Latina y el Caribe (20 países)^a: evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, 2019-2024^b

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago, 2023; encuestas de empleo y proyecciones.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a los ajustes en los procesos estadísticos implementados por los institutos de estadística y censos como consecuencia de la situación derivada de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

^a 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.

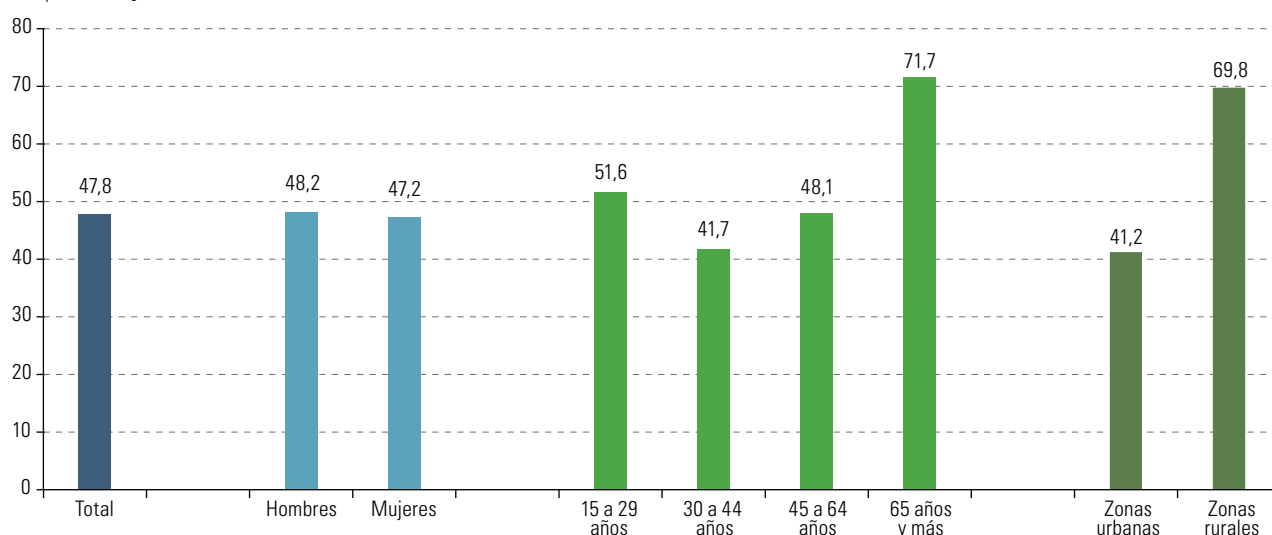
^b Los valores correspondientes a 2023 y 2024 son estimaciones de la CEPAL (2023e).

Si bien la pandemia situó los principales desafíos y debilidades del mercado laboral de América Latina y el Caribe en el centro del debate público y político, los datos indican que no se trata de problemas nuevos, sino de retos históricos que se agudizaron a partir de 2020.

En la región, el fenómeno de la informalidad se entrecruza con los ejes de la desigualdad social, por lo que se observan grandes brechas etarias, territoriales, de género y socioeconómicas. La tasa de empleo informal es mayor entre la población joven (51,6%) y la población mayor de 65 años (71,7%), y se concentra sobre todo en las zonas rurales (69,8%) (véase el gráfico V.9). Por su parte, y a pesar de que en el agregado no se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres (la diferencia es de alrededor de 1 punto porcentual), las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los trabajos más vulnerables de la economía informal, como el trabajo doméstico, los trabajos familiares auxiliares o el trabajo en plataformas digitales que prestan servicios en domicilios privados (CEPAL, 2023c). Asimismo, existe una mayor proporción de ocupados informales en los primeros quintiles de ingreso. En efecto, a causa de la baja productividad de sus ocupaciones, los trabajadores informales tienen cuatro veces más probabilidades que los trabajadores formales de pertenecer a hogares de bajos ingresos (CEPAL, 2023c).

Gráfico V.9

América Latina (9 países)^a: tasas de informalidad, por sexo, grupo de edad y zona geográfica, tercer trimestre de 2023
(En porcentajes)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y Perú.

Las nuevas formas de empleo no convencionales o atípicas, relacionadas con los cambios en el mercado laboral y con las transformaciones tecnológicas, se traducen en nuevos desafíos para la reducción de la informalidad y la desigualdad, y obstaculizan la inclusión laboral. Esta modalidad de empleo ha ido creciendo paulatinamente a nivel mundial. Se estima que constituye cerca del 10,0% de la fuerza laboral en los países europeos y alrededor del 9,4% en América Latina (Robles, Tanenbaum y Jacas, 2023). Una parte importante de este tipo de empleo se caracteriza por presentar menores niveles relativos de remuneración, gran variabilidad de ingresos y horarios laborales, y elevados niveles de desprotección social asociados a déficits regulatorios (Robles, Tanenbaum y Jacas, 2023). En este sentido, Abramo y otros (2021) argumentan que, en América Latina y el Caribe, la expansión de las formas atípicas de empleo plantea desafíos aún más complejos que en los países más desarrollados. Esto se debe a la marcada informalidad y las acentuadas desigualdades estructurales de los mercados laborales, que presentan bajos niveles de cobertura de protección social (véanse más detalles al respecto en la sección V.C.2), brechas en el acceso a condiciones de trabajo decente y déficits en áreas como los derechos laborales, la organización sindical y la negociación colectiva.

Ante esta situación, es fundamental lograr una mayor articulación entre las políticas laborales y los sistemas de protección social, a fin de poder hacer frente a estos nuevos riesgos y contribuir a revertir la mayor precariedad de las nuevas formas de trabajo (CEPAL, 2023c).

Las políticas de empleo forman parte de la política económica y social y, como se mencionó anteriormente, presentan aspectos relacionados tanto con la demanda como con la oferta, así como otros aspectos de intermediación o conexión entre ambas. Por su parte, las políticas de mercado de trabajo se refieren a instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene directamente para resolver los problemas de desempleo de las personas, promover su inserción en el mercado de trabajo y mitigar los efectos relacionados con la pérdida de ingreso de los ciudadanos cuando no se logra o se pierde dicha inserción.

Entre las políticas de mercado de trabajo más significativas en América Latina y el Caribe, se encuentran las políticas activas de mercado de trabajo. Las políticas activas de mercado de trabajo incluyen, desde una perspectiva integral, medidas de capacitación, programas de empleo público, subsidios al empleo y programas de apoyo al autoempleo y al microemprendimiento, así como los servicios de empleo y la infraestructura de intermediación laboral. En la región, los países han avanzado en la implementación de estas políticas en diversos ámbitos de intervención de los programas de inclusión laboral (véase el diagrama V.1). Por un lado, se encuentran los programas enfocados en la mejora de la oferta laboral y, por otro lado, los orientados a la expansión de la demanda de trabajo en el mercado laboral. Situadas entre estas dos dimensiones, se hallan las políticas de intermediación laboral, cuyo objetivo es, precisamente, conectar la oferta y la demanda de empleo.

Diagrama V.1

Tipología de políticas activas de mercado de trabajo



Fuente: A. Espejo y otros, "Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023; L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales, *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de los Estados Americanos/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OEA/OIT), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyectos* (LC/W.398), Santiago, 2011; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Protección social universal en mercados laborales con informalidad", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 12 (LC/L.3998), Santiago, 2015; S. Ruesga y otros, *Economía del trabajo y política laboral*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2014.

Con el fin de avanzar en el objetivo de reducir la desigualdad en la región, es fundamental que las políticas activas de inclusión laboral se vinculen estrechamente con los sistemas de protección social. Esto implica diseñar medidas que no solo faciliten la inserción laboral, sino que también proporcionen prestaciones que permitan disminuir los riesgos en caso de desempleo, enfermedad o situaciones similares, haciendo especial hincapié en la reducción de las brechas que impiden la construcción de sociedades menos desiguales y más cohesionadas.

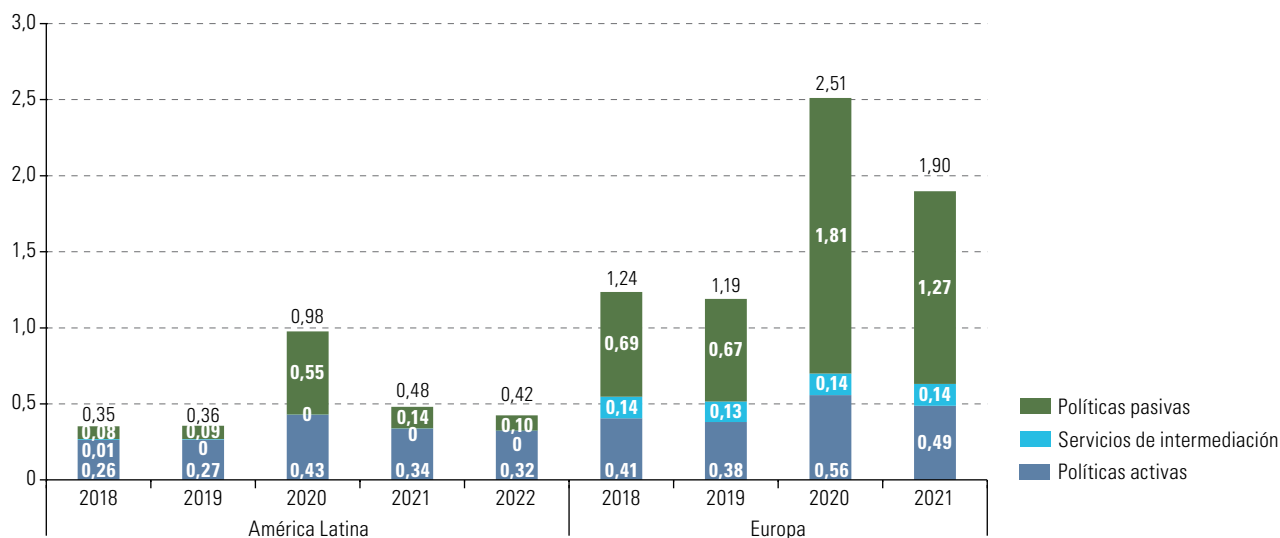
En América Latina, el promedio de gasto público en políticas de mercado de trabajo se ha mantenido relativamente estable. En 2020 experimentó un crecimiento importante y, posteriormente, se contrajo y se situó en un nivel ligeramente superior al de los años anteriores a la pandemia (véase el gráfico V.10). Entre 2014 y 2019, el gasto público promedio en políticas de mercado de trabajo se situaba en torno a un 0,37% del PIB, y las políticas activas de mercado de trabajo concentraban cerca del 73% de este gasto (Espejo y otros, 2023). En 2020, la distribución del gasto cambió considerablemente, debido al significativo aumento de las políticas pasivas de mercado de trabajo —apoyo a los ingresos en situación de desempleo, seguros de desempleo e incentivos a la jubilación anticipada— como respuesta al impacto social y económico de la pandemia. Ese año, las políticas pasivas de mercado de trabajo llegaron a representar más de la mitad del gasto público en políticas

laborales. En 2022, las políticas activas de mercado de trabajo volvieron a concentrar la mayor parte del gasto (76%) y alcanzaron el 0,32% del PIB, cifra hasta el momento insuficiente para superar la desigualdad y los problemas estructurales a los que deben hacer frente los millones de personas que tienen un empleo precario.

Gráfico V.10

América Latina (15 países)^a y Europa (25 países)^b: gasto público anual promedio en políticas de mercado de trabajo, 2018-2022

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los valores corresponden al promedio simple de los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los valores corresponden al promedio simple de los siguientes países de Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal y Suecia.

La sostenibilidad financiera constituye un requisito esencial para desarrollar una institucionalidad sociolaboral que esté a la altura de los desafíos que plantea el avance hacia un desarrollo social inclusivo. Sin embargo, se trata de una condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar la sostenibilidad de las políticas laborales y su efecto en la reducción de las desigualdades. Para ello, hace falta además que las políticas laborales garanticen la cobertura y suficiencia de las prestaciones (Arenas de Mesa, 2023). En otras palabras, los países deben invertir más y de manera sostenida en políticas laborales, con el fin de disminuir la informalidad laboral y las desigualdades de acceso al trabajo decente, dos fenómenos estructurales que obstaculizan el desarrollo social inclusivo y, por lo tanto, el desarrollo sostenible de los países.

Para incentivar el papel del mercado laboral en la reducción de las desigualdades, es preciso abordar las barreras que limitan no solo el acceso al mercado de trabajo, sino también la participación de los trabajadores en empleos productivos y en condiciones de trabajo decente. La región debe avanzar en el diseño, la expansión y la articulación de las políticas laborales activas, y vincularlas, en primer lugar, con las políticas de desarrollo productivo, impulsando el empleo en los sectores dinamizadores de mayor potencial para crear empleo decente y, en segundo lugar, con los sistemas de protección social, haciendo especial hincapié en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, fortaleciendo su institucionalidad y garantizando su sostenibilidad financiera. La inclusión laboral es fundamental para la reducción de las desigualdades y la activación de los motores del crecimiento económico y, por lo tanto, constituye un eje central en toda estrategia que pretenda contribuir a que la región salga de la crisis de desarrollo que enfrenta en la actualidad.

2. Sistemas de protección social y Estados de bienestar fortalecidos

Los sistemas de protección social, que se analizan en esta sección, son políticas fundamentales para abordar la trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales. De acuerdo con la formulación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, la protección social tiene como objetivo garantizar de manera universal el acceso a niveles de ingreso adecuados, a servicios sociales básicos y vivienda, y a las políticas de inclusión laboral y al trabajo decente (CEPAL, 2020a y 2021b). A través de sus instrumentos orientados a mejorar las condiciones de vida y el desarrollo de las capacidades, los sistemas de protección social contribuyen directamente a la erradicación de la pobreza y la reducción sostenida de las desigualdades. Además, al brindar un conjunto de certezas y garantías de bienestar en un entorno de alta incertidumbre y de “permacrisis” (Brown, El-Erian y Spence, 2023; Salazar-Xirinachs, 2023), los sistemas de protección social pueden contribuir de manera decisiva a incrementar los niveles de cohesión e inclusión sociales en la región, generando mecanismos de redistribución de la exposición a los riesgos y un nivel mínimo común de protección en un marco de profundas transformaciones (Robles y Holz, 2023).

En esta sección se brinda un breve panorama de algunos indicadores clave de los sistemas de protección social en la región⁶ y se profundiza en el análisis de los déficits estructurales presentes en los sistemas de salud, que son uno de los componentes medulares de los sistemas de protección social. Sobre la base de este diagnóstico, se ofrecen recomendaciones para avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes.

En América Latina y el Caribe existen grandes brechas y desigualdades en lo que se refiere al acceso a la protección social. Las causas son diversas, y se relacionan con la manera en que se financia la protección social, las diferencias de cobertura y las barreras de costo y de otro tipo que obstaculizan la formalización del empleo (CEPAL, 2006). La complejidad de este contexto se ve incrementada por la reconfiguración de la estructura de riesgos sociales, que ejerce una presión adicional sobre los sistemas de protección social y profundiza las brechas y desigualdades vinculadas a ellos (Robles y Holz, 2023).

Si bien los indicadores de pobreza y pobreza extrema mejoraron en 2022 en comparación con los años inmediatamente precedentes (CEPAL, 2023a), en la región todavía existen brechas en lo que se refiere al acceso a la protección social. Por una parte, la cobertura contributiva presenta déficits significativos. Por ejemplo, pese a que la cobertura efectiva de las pensiones se ha incrementado en América Latina desde 2000, en 2022 se situó en el 47,9%; es decir, solo una de cada dos personas de la población económicamente activa cotizaba a los sistemas de pensiones (véase el gráfico V.11). Además, se observan profundas desigualdades en la cobertura. Por ejemplo, en 2021, un 72% de la población económicamente activa del decil de mayores ingresos cotizaba a un sistema de pensiones, mientras que solo lo hacía un 7,1% en el caso del decil de menores ingresos⁷.

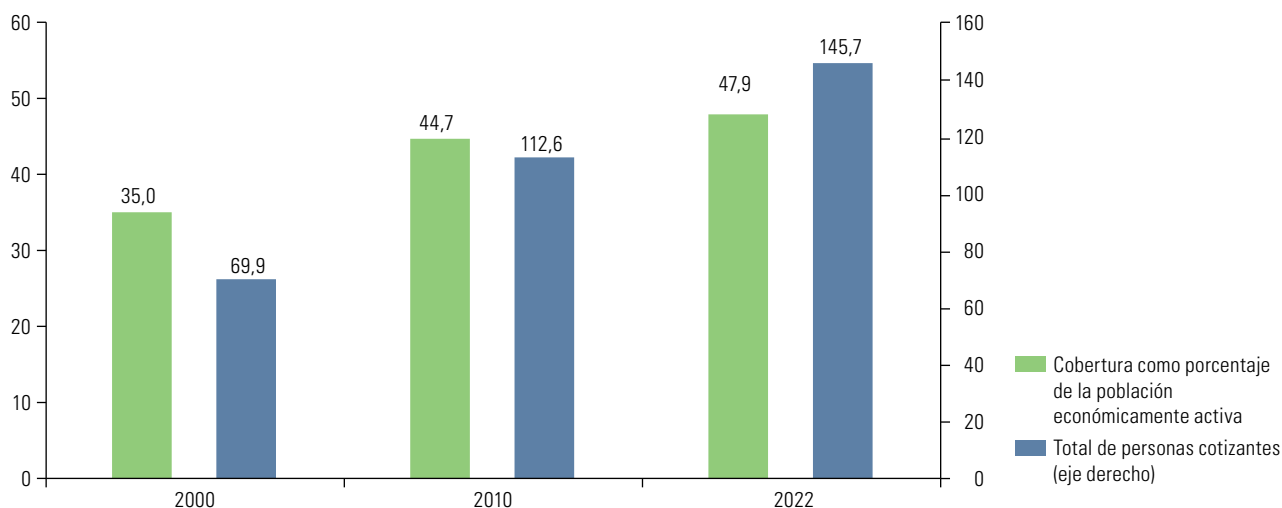
⁶ Otros análisis clave para comprender el funcionamiento de los sistemas de protección social en lo que se refiere al acceso a una educación de calidad y a la inclusión laboral se abordan en la sección V.C.1 (mercado laboral y movilidad social).

⁷ Sobre la base de los datos de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). En el análisis se utiliza el promedio ponderado de los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Gráfico V.11

América Latina (17 países)^a: población económicamente activa que cotiza a los sistemas de pensiones contributivos, 2000, 2010 y 2022

(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: revisión 2024" [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel>; e información administrativa de los países.

^a 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 y Uruguay.

Por otra parte, las políticas de protección social no contributiva se han extendido de manera notable en las últimas dos décadas. Destaca la expansión de los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos, que desempeñan un papel relevante a la hora de cerrar las brechas de acceso a la protección social, especialmente en el caso de las personas en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad. En 2021, el gasto en programas de transferencias condicionadas alcanzó un 0,26% del PIB y su cobertura llegó al 25,9% de toda la población de América Latina y el Caribe (Figueroa y Holz, 2023). Pese a ello, estas prestaciones se caracterizan por presentar niveles inadecuados de suficiencia, lo que se condice con los bajos niveles de inversión social que suponen. En 2021, el monto de estas prestaciones alcanzaba a cubrir, en promedio, apenas el 36,3% del déficit de ingresos de los hogares en situación de pobreza de 13 países de la región sobre los que se dispone de información (Figueroa y Holz, 2023)⁸.

Los sistemas de pensiones no contributivos, por su parte, avanzaron de manera muy significativa entre 2000 y 2022, incrementando su cobertura del 3,4% al 31,0% de las personas de 65 años y más, de acuerdo con la información disponible sobre 23 países de la región (Arenas de Mesa y Robles, 2024). En 2021, la inversión en estos sistemas alcanzó el 0,42% del PIB (Arenas de Mesa, Espíndola y Vila, 2024). En América Latina, la consolidación de los sistemas de pensiones no contributivos ha permitido ampliar la cobertura del sistema de pensiones en su conjunto, la cual alcanzaba en 2022 al 75,5% de la población de 65 años y más. Debe tenerse en cuenta que, ese año, el porcentaje de las personas de 65 años y más que recibían una pensión contributiva en América Latina era del 52,3%, por lo que los sistemas de pensiones no contributivos han contribuido a cerrar las brechas de acceso a los sistemas de pensiones (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Pese a ello, una cuarta parte de la población mayor de 65 años carece actualmente de acceso a un sistema de pensiones y continúan existiendo desafíos en lo que respecta a la suficiencia de las prestaciones.

Estos datos reflejan la importancia de entablar un diálogo social que permita lograr amplios consensos y consolidar los avances necesarios de manera gradual hasta conseguir la universalización de la protección social y el fortalecimiento del Estado de bienestar en la región. Al contexto descrito se añade un conjunto

⁸ Información proveniente de tabulaciones especiales del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

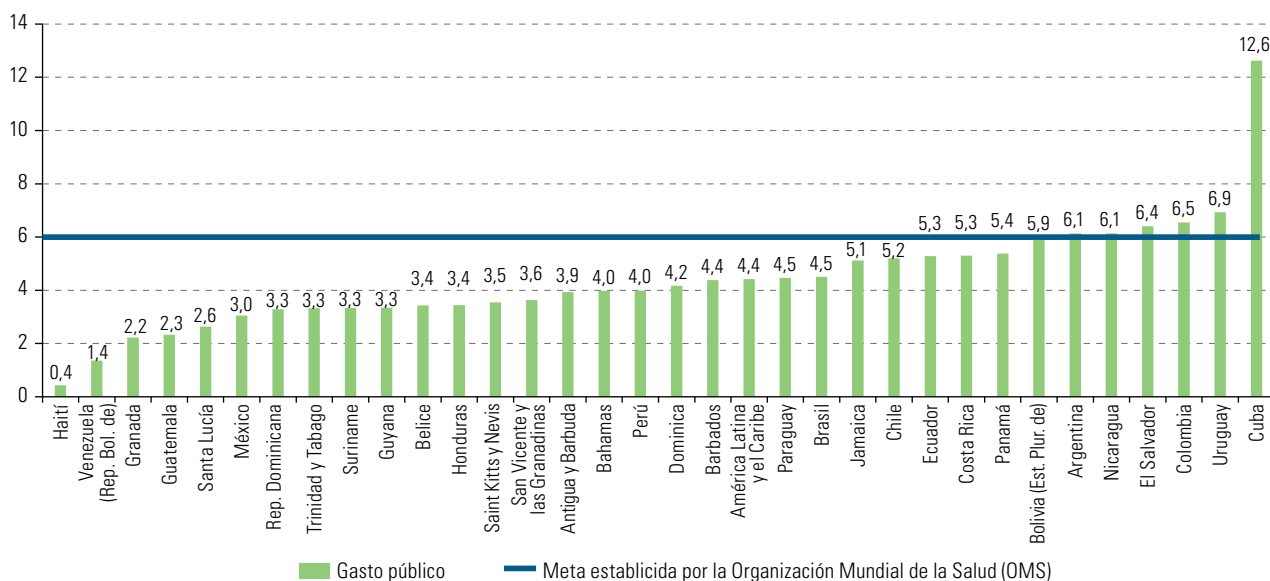
de transformaciones en curso que contribuyen a reconfigurar la estructura de riesgos a la que los sistemas de protección social deben hacer frente. Entre ellas se incluyen las transformaciones tecnológicas en el mundo del trabajo, la transición demográfica, la crisis climática, los desastres y los desafíos de la transición epidemiológica y nutricional (CEPAL, 2019; Robles y Holz, 2023). Pese a los esfuerzos significativos que los países de América Latina y el Caribe han realizado para garantizar el derecho a la salud de su población, los sistemas de salud presentan una serie de debilidades estructurales que provocan problemas relacionados con su coordinación, acceso y eficiencia, e inciden en los resultados en materia de salud, exacerbando las desigualdades y obstaculizando el derecho a la salud de las personas.

En primer lugar, los sistemas de salud de los países de la región adolecen de un subfinanciamiento crónico. En 2021, el gasto público en salud en la región fue, en promedio, de un 4,4% del PIB, muy por debajo del 6,0% recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Si bien existe una gran heterogeneidad a nivel regional, solo 4 países cumplen o superan el umbral del 6,0%, mientras que 12 países no alcanzan el 4,0% (véase el gráfico V.12). Esta situación se traduce en una escasez de recursos e insumos —infraestructura, personal sanitario y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)—, lo que limita la capacidad de responder de manera oportuna y equitativa a las necesidades de la población (CEPAL/OPS, 2021). La situación se agudiza si se considera el elevado nivel de gasto privado del cual va acompañada, que alcanzó el 39% del gasto total en salud en 2021. Casi la totalidad de esta cifra corresponde a gastos directos o de bolsillo. Este tipo de gasto expone a los hogares más vulnerables a riesgos financieros catastróficos y contribuye a las desigualdades de acceso y calidad en materia de atención sanitaria, obstaculizando el logro de la salud universal, por lo que es fundamental que los países de la región intensifiquen sus esfuerzos para reducirlo.

Gráfico V.12

América Latina y el Caribe: gasto público en salud, 2021

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), Global Health Expenditure Database (GHED) [en línea] <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>.

A este problema se suma la segmentación de los sistemas de salud, que divide a la población en distintos subsistemas estancos y desconectados entre sí, lo que se traduce en que el acceso a la atención sanitaria y su calidad dependan en gran medida de la capacidad de pago de las personas y de su afiliación a la seguridad social, y en que los mecanismos de solidaridad que contribuyen a disminuir las desigualdades en el ámbito de salud no existan o sean muy deficientes.

A su vez, la marcada fragmentación en la provisión de servicios de salud hace que la coordinación entre los diferentes niveles de atención sea insuficiente, lo que redundará en interrupciones en la atención, duplicación de servicios e infraestructuras, subutilización de los recursos disponibles y debilidad o ausencia de redes

integradas de servicios de salud (CEPAL, 2022b). Asimismo, el nivel desproporcionado de atención en los servicios más especializados relega el primer nivel de atención a una posición secundaria y más precaria, lo que pone de manifiesto la fragilidad de la estrategia de atención primaria de salud, la cual debería tener la capacidad de integrar los diferentes servicios y niveles de atención sanitaria.

Ante estos déficits estructurales, es necesario incrementar la eficiencia de la gestión de la salud en sus distintas dimensiones, incluida la dimensión financiera. Además de aumentar la inversión en salud para garantizar a todas las personas el acceso a una salud de calidad, según su necesidad y no su capacidad de pago, es esencial que la gestión de dicha inversión sea eficiente y permita subsanar las principales carencias de los sistemas, promoviendo economías de escala y sistemas integrales que operen como redes integradas de servicios de salud y que respondan de manera satisfactoria a las expectativas de la población.

Estas debilidades estructurales, al interactuar con los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social y los determinantes sociales de la salud, favorecen la reproducción de las profundas desigualdades que caracterizan a la región. De esta manera, se pueden observar profundas brechas entre los países de América Latina y el Caribe y dentro de ellos en lo que respecta tanto al acceso a los servicios y la atención sanitaria como a los resultados en materia de salud. Algunos indicadores epidemiológicos clave como la esperanza de vida, la mortalidad materna y la mortalidad infantil presentan marcadas diferencias entre los países de la región, y exhiben una clara asociación con indicadores socioeconómicos como el promedio nacional de años de escolaridad, los niveles de informalidad laboral y las tasas de pobreza extrema, que explican en parte las desigualdades observadas (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

En conjunto, estas debilidades estructurales representan un desafío fundamental para consolidar sistemas de salud universales, integrales, sostenibles y resilientes a nivel regional que permitan avanzar hacia el desarrollo sostenible. La meta 3.8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en lograr “la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos” (Naciones Unidas, 2015, pág. 19). No cumplir esta meta no solo dificulta el ejercicio del derecho a la salud de la población, sino que también obstaculiza el avance hacia el desarrollo social inclusivo y sostenible, dado que, sin salud, alcanzar este modelo de desarrollo no será posible (CEPAL/OPS, 2021; Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

Uno de los factores que subyacen a la trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales es una institucionalidad social del Estado con pocas capacidades de transformar esta realidad sobre la base de políticas de desarrollo social de calidad (efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes), como plantea la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020a, 2022b y 2023a). Esas políticas deben ser capaces de determinar cuáles son los factores que promueven la desigualdad y la discriminación en distintos ámbitos del desarrollo social y el ejercicio de derechos, y de gestionar las transformaciones necesarias. Una institucionalidad social fortalecida brindará el marco estratégico necesario para acompañar una transformación profunda y estructurada de la orientación de las políticas de desarrollo social.

Las capacidades TOPP ocupan un lugar central en el fortalecimiento de la institucionalidad social y la gobernanza del Estado. Para aplicar políticas de desarrollo social de calidad, es preciso que la institucionalidad social viabilice la coherencia entre los mandatos normativos y la capacidad de implementación y de coordinación entre los organismos públicos, la posibilidad de evaluar impactos y resultados y de rendir cuentas, o la capacidad de crear y gestionar sistemas integrales de información (Salazar-Xirinachs, 2023). Asimismo, a nivel organizacional, la coordinación horizontal y vertical, en el nivel central, entre niveles de gobierno y con actores clave del desarrollo social son indispensables para asegurar las capacidades institucionales políticas que hacen falta en el proceso de transformaciones estructurales necesarias para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. Las políticas de desarrollo social también requieren la creación y el fortalecimiento de capacidades institucionales prospectivas, como el seguimiento y la anticipación de tendencias y conflictos, una alta capacidad de previsión y respuesta ante el cambio y las vulnerabilidades sociales, y la formulación y gestión participativa de las políticas sociales. Finalmente, una institucionalidad social con mayores capacidades y margen de acción en el proceso de toma de decisiones contribuye a mejorar la gobernanza, al proporcionar el marco y el respaldo necesarios para el diseño, la implementación, la evaluación y la mejora continua de las políticas sociales (CEPAL, 2023a).

Como se señaló en el capítulo III, una buena gobernanza se caracteriza por aumentar la capacidad del Estado para establecer trayectorias de cambio y transformación, incorporando a los actores no estatales en la formulación e implementación de políticas públicas para mejorar su eficacia. En el ámbito social, dicha capacidad consiste en fortalecer la institucionalidad social, entendida como el conjunto de reglas, recursos operativos, financieros, humanos y tecnológicos, y estructuras organizacionales en que se sustentan y con los que se gestionan las políticas de desarrollo social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos hasta la implementación y la evaluación de resultados (CEPAL, 2023a). Desde el punto de vista analítico, la institucionalidad social se compone de cuatro dimensiones interdependientes: i) las leyes, normas y reglamentos que regulan la política social (jurídico-normativa); ii) la autoridad y sus mandatos, estructura y recursos humanos y los mecanismos de coordinación (organizacional); iii) las capacidades e instrumentos de gestión e implementación de políticas (técnico-operativa); y iv) los recursos financieros y fuentes de financiamiento de la inversión social (financiera). Su fortaleza en el ámbito social constituye la base para que los actores implicados en las políticas de desarrollo social puedan mejorar su desempeño en la conversación pública y las relaciones político-institucionales para la toma de decisiones (CEPAL, 2022b, 2023a y 2023c; Martínez y Maldonado, 2019).

El fortalecimiento de la institucionalidad social posibilita una buena gobernanza y viceversa, dinámica que permite la elaboración de políticas de desarrollo social de calidad para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad en la región. Para que la institucionalidad esté a la altura de los desafíos presentes y futuros en el ámbito de las políticas de desarrollo social, es necesario que se produzcan avances simultáneos y sostenidos en las cuatro dimensiones indicadas, y un requisito imprescindible para su consolidación es el fortalecimiento de las capacidades TOPP en lo que respecta al diseño y el funcionamiento de las instituciones a cargo. Como se explicó en el capítulo III, las capacidades TOPP de las instituciones son componentes clave para una gobernanza estratégica, pues posibilitan determinar de manera adecuada cuáles son los factores y actores clave del proceso de política pública y contar con una mejor proyección de los resultados, los procesos y la previsión de acciones necesarias para mitigar los riesgos y facilitar el logro de los objetivos.

3. Fortalecimiento de las capacidades TOPP de las instituciones de protección social

En el ámbito de las políticas de protección social, que son de naturaleza sistémica y, con frecuencia, operan mediante la articulación de diversos instrumentos e incluso instituciones, las capacidades TOPP cobran mayor importancia. Algunos de los desafíos a este respecto consisten en responder a las crecientes necesidades de coordinación intersectorial y entre diversos niveles del Estado, así como fortalecer la función de planificación en el diseño de políticas estratégicas, en un contexto de transformaciones simultáneas. A continuación, se describen las capacidades TOPP de mayor relevancia que deben crearse y reforzarse para avanzar en el desarrollo de políticas de protección social sobre la base de una institucionalidad social fortalecida (véase el cuadro V.2).

La información contenida en el cuadro V.2 se refiere a las capacidades TOPP que es necesario crear o desarrollar en las instituciones para reforzar el impacto de las políticas de protección social en la región, con el fin de que contribuyan a superar las tres trampas del desarrollo; entre ellas, la de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales. Las brechas que con frecuencia se dan entre los mandatos y responsabilidades de los ministerios del área social y otras entidades vinculadas a las políticas de protección social y sus capacidades institucionales requieren de una atenta planificación por parte de los equipos directivos y gestores de dichas políticas al más alto nivel del Estado y las instituciones públicas. Este proceso puede derivar en una estrategia transversal de fortalecimiento de las entidades a cargo de estas políticas, así como ser aplicado en el proceso de creación y diseño de nuevas políticas de protección social. En cualquier caso, cada una de estas capacidades institucionales debe abordarse de una manera específica.

Cuadro V.2

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para el fortalecimiento de la protección social

Capacidades	Características
Técnicas	– Robustecimiento de la planificación estratégica para el diseño de políticas e instrumentos que brinden sostenibilidad a los sistemas de protección social. – Inversión en sistemas integrales de información y registros sociales para apoyar la gestión e implementación de las políticas de protección social. – Consolidación y creación de sistemas de seguimiento y evaluación de los programas sociales, así como de rendición de cuentas de sus resultados. – Fortalecimiento de la coherencia entre los mandatos normativos y los objetivos de las políticas de protección social.
Operativas	– Adopción de modelos de ventanilla única con diversas vías de acceso, para posibilitar a la ciudadanía acceder por una sola vía al conjunto de programas y prestaciones de la protección social. – Diseño de estrategias que permitan optimizar los procesos operativos conforme a los avances de la digitalización y automatización. – Desarrollo de políticas y fortalecimiento de la gestión de recursos humanos para asegurar la efectividad de las políticas y los programas de protección social. – Fortalecimiento de protocolos que faciliten la interoperabilidad de los sistemas de información social, así como mecanismos de contacto con la ciudadanía y de difusión de la información contenida en estos sistemas y registros. – Fortalecimiento de la colaboración y cooperación interinstitucionales para avanzar en la interoperabilidad de los sistemas de información y los registros sociales.
Políticas	– Definición y establecimiento de modalidades y mecanismos de diálogo social para la definición de acuerdos amplios sobre las políticas de protección social. – Diseño e implementación de mecanismos de coordinación intersectorial y entre los diversos niveles del Estado con responsabilidades en las diversas fases de implementación de las políticas y los programas de protección social. – Generación de estrategias comunicacionales que permitan difundir entre la ciudadanía las políticas de protección social que estén en proceso de diseño e implementación, así como sus resultados y avances. – Definición de modalidades e instancias para la participación social en las diversas etapas del diseño y la implementación de las políticas de protección social.
Prospectivas	– Análisis y fortalecimiento de la resiliencia de las políticas de protección social ante una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración. – Vigilancia de las brechas de protección social existentes y desarrollo de mecanismos de prospección para las políticas que contribuyan al cierre de brechas y a la estimación de los costos asociados a su implementación. – Elaboración de estudios prospectivos y fomento de la coordinación entre las entidades que implementan políticas de protección social y los actores que dan seguimiento a los cambios tecnológicos, demográficos y migratorios. – Desarrollo de escenarios futuros en materia de sostenibilidad de la protección social, que tengan en cuenta las dimensiones de cobertura y suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

En el caso de las capacidades técnicas, es fundamental robustecer las acciones de planificación que permitan dotar de orientaciones estratégicas al proceso de implementación de las políticas del sistema de protección social en su conjunto. Por ejemplo, no es verificable en todos los casos la existencia de normativas específicas para la creación de prestaciones como las transferencias monetarias o incluso los sistemas de pensiones no contributivos, y solo algunos países cuentan con marcos normativos y de planificación amplios para los sistemas de protección social o sus prestaciones (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

Uno de los ámbitos que requiere de mayor atención en la región es el de los sistemas integrales de información y registros sociales de potenciales destinatarios (Berner y Van Hemelryck, 2020), puesto que constituyen instrumentos fundamentales en todas las fases de las políticas de desarrollo social (diseño, implementación, seguimiento y evaluación) y permiten, además, coordinar acciones, detectar ámbitos de complementariedad y evitar posibles duplicidades. Los sistemas de información social pueden incorporar diversos subsistemas o tipos de registro, como los siguientes: i) registros de posibles destinatarios, ii) registros de participantes de usuarios de programas y servicios sociales y iii) registros administrativos, así como registros georreferenciados y encuestas sociales (Van Hemelryck, 2021). Los sistemas de información y registros sociales se conciben como la columna vertebral de los sistemas de protección social, al brindar información fundamental para diseñar políticas y programas, así como para llevar la oferta de protección social a las personas que lo requieran de manera oportuna. Su relevancia quedó ampliamente demostrada durante la pandemia de COVID-19 y, en el actual contexto de permacrisis, se estima que seguirá aumentando (Holz y Palma, 2023). En la región, no obstante, los niveles de cobertura de los registros sociales de potenciales destinatarios de los sistemas de protección social es muy dispar, y existen países donde estos son prácticamente inexistentes.

En el caso de las capacidades operativas, resulta esencial contar con recursos humanos con los niveles de capacitación, competencias y compromiso necesarios para hacer frente a los múltiples desafíos y requisitos de las políticas de protección social. Se trata de un factor crítico para el éxito de estas políticas y para poder avanzar del “qué hacer” al “cómo hacer”, es decir, cómo lograr implementar las políticas de desarrollo social. Su papel es clave, desde la fase de diseño de las políticas —pues permiten elaborar propuestas viables y estratégicas— hasta las fases de implementación, seguimiento y evaluación, recopilación y análisis de datos y rendición de cuentas (CEPAL, 2023a). Para invertir en el talento humano de las instituciones sociales, es preciso contar con una política de recursos humanos en el sector público que incluya componentes de planificación, desarrollo y capacitación —incluso en capacidades digitales—, así como de evaluación del desempeño y gestión del talento y del cambio (CEPAL, 2023a; Holz y Palma, 2023). En particular, la existencia de funcionarios públicos de carrera es un mecanismo que puede fortalecer la institucionalidad social, al dotarla de experiencia y competencias claves para la toma de decisiones informadas, un compromiso con los intereses del país, y la continuidad y estabilidad requeridas para la implementación de las políticas públicas (CEPAL, 2023a).

También en la órbita de las capacidades institucionales operativas, es fundamental diseñar estrategias que permitan optimizar los procesos operativos de acuerdo con los avances de la digitalización y la automatización, elaborando protocolos para el resguardo de los derechos de las personas destinatarias de las prestaciones y la protección de su información. Además, deben fortalecerse los protocolos que orienten y faciliten la interoperabilidad de los sistemas de información social, así como los mecanismos de contacto con la ciudadanía y difusión de la información contenida en estos sistemas y registros, a fin de reafirmar la centralidad de la protección social para el desarrollo social inclusivo.

Las capacidades políticas, por su parte, son prioritarias para asegurar la consolidación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Estas capacidades permiten considerar de manera adecuada las variables vinculadas con la economía política de los países, que pueden viabilizar o, por el contrario, obstaculizar el avance de las políticas de protección social en proceso de creación, reformulación o implementación. También resultan fundamentales a la hora de avanzar hacia amplios acuerdos sobre los niveles de financiamiento necesarios para dotar de sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social y consolidar un conjunto de políticas públicas que puedan contribuir de manera efectiva a la erradicación de la pobreza y la reducción significativa de las desigualdades.

Gestar mecanismos para propiciar un diálogo social amplio, que otorguen amparo y legitimidad a los procesos de transformación económica y social requeridos, y permitan avanzar en acuerdos sociales y fiscales que den sustento y sostenibilidad financiera a las políticas de protección social, supone coordinar múltiples intereses y contar con la participación de diversos actores. Parte de la capacidad institucional política para generar transformaciones de fondo es la evaluación detallada de los márgenes de acción a corto y largo plazo, y de las posibles ventanas de oportunidad (o reticencias) que puedan surgir a lo largo del ciclo de la política pública, así como el análisis de los posibles escenarios para alcanzar los acuerdos más amplios posibles (técnicos y políticos) en la toma de decisiones. De ahí la importancia de desarrollar instancias efectivas de coordinación y liderazgo, como los gabinetes sociales, que otorguen a la institucionalidad social un peso equiparable al de sus mandatos y su trascendencia para la acción pública.

Por último, desde la perspectiva de las capacidades prospectivas, es esencial poder anticiparse a las consecuencias que puede tener una estructura de riesgos sociales en proceso de reconfiguración. La región está experimentando un proceso de acelerados cambios y transformaciones que se derivan de un conjunto de nudos estructurales y emergentes relacionados con el desarrollo social inclusivo y que se suman a la pobreza, la desigualdad y los altos niveles de informalidad que inciden en los resultados de dicho desarrollo. Entre estos nudos se incluyen el incremento de los desastres y los impactos derivados de la crisis climática, las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, las transformaciones tecnológicas y del mundo del trabajo y las diversas formas de violencia (CEPAL, 2019). La simultaneidad con la que ocurren puede terminar suponiendo una nueva fuente de vulnerabilidad para las personas y los hogares, potenciando una estructura

de riesgos en reconfiguración que pondrá en duda el futuro de los sistemas de protección social (Robles y Holz, 2023). La capacidad de adaptación de los sistemas de protección social a este nuevo escenario exige llevar a cabo un complejo conjunto de acciones, trascendiendo las respuestas de mitigación y adoptando, en su lugar, un enfoque de sostenibilidad. Desde esta lógica, es esencial fortalecer la capacidad de anticipar y prevenir las consecuencias que este conjunto de retos puede tener en los niveles de bienestar de los hogares y las personas, así como crear mecanismos que permitan responder rápidamente cuando ocurran, para avanzar, de manera simultánea, en el desarrollo de iniciativas que permitan transformar las condiciones que incrementan la vulnerabilidad (CEPAL, 2021a). Todo ello requiere fortalecer las capacidades institucionales prospectivas de los sistemas de protección social en un contexto de crisis recurrentes.

Otra de las capacidades TOPP necesarias para impulsar políticas sociales transformadoras y de calidad es el desarrollo de una planificación estratégica y prospectiva para contar con propuestas no solo adecuadas desde el punto de vista técnico, sino también políticamente viables. En este contexto, elaborar estudios prospectivos acerca de la sostenibilidad de la protección social que otorguen la misma importancia a las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de las prestaciones será fundamental para enfrentar los retos del futuro de la protección social en la región (Arenas de Mesa, 2023).

Las herramientas de planificación estratégica y prospectiva pueden ayudar a los actores clave de la política y la protección social, como los ministerios de desarrollo social, a contar con información detallada sobre los mecanismos de gobernanza existentes y las características de los procesos de toma de decisiones a los que se enfrentan, a la luz de la normativa vigente, así como a identificar las fortalezas y debilidades internas, y las oportunidades y amenazas externas que pueden facilitar o frenar una propuesta.

En suma, es central invertir en las capacidades TOPP mencionadas, pues resultan indispensables para consolidar la institucionalidad social del Estado y una gobernanza eficiente, elementos que permitirán articular políticas de desarrollo social transformadoras y de calidad para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades en la región.

D. Mejora de los sistemas educativos y el aprendizaje

1. La educación como factor para promover la igualdad y la movilidad social

La educación es un derecho humano y uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que los países se comprometieron a cumplir en 2015 al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El ODS 4 consiste en “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. De esta manera, la educación conforma la base sobre la cual es posible lograr paz, tolerancia, el cumplimiento de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Su objetivo es fomentar el desarrollo de las habilidades, competencias y aprendizajes necesarios para promover la dignidad humana, la confianza de las personas en sí mismas y la autoestima. En el contexto mundial actual, de gran incertidumbre y constantes cambios, la educación no solo debe responder a las demandas generadas por las nuevas tecnologías, la robotización del trabajo y el cuidado del medio ambiente, sino también dar cumplimiento efectivo a las promesas que quedaron incumplidas durante el siglo XX y principios del siglo XXI; entre ellas, la de superar la trampa de la desigualdad (Huepe, Palma y Trucco, 2022)⁹.

La educación puede actuar como un mecanismo de mitigación, pero también de reproducción de las desigualdades presentes en una sociedad. Cuanto más alineado se encuentre el sistema educativo con las demandas del mercado del trabajo, más podrá ampliar las oportunidades de las personas provenientes de entornos más vulnerables de acceder a un trabajo decente, contribuyendo así a incrementar los niveles de

⁹ En el capítulo II de este documento se describe la trampa de la desigualdad en América Latina y el Caribe.

inclusión social y laboral, y a lograr otros objetivos de desarrollo, como la disminución de la pobreza, el aumento de la productividad y un mayor crecimiento económico. La educación es una inversión que tiene el potencial de aumentar los ingresos laborales y la productividad de los trabajadores, y los datos muestran claramente que, en promedio, cuanto mayor es el nivel educativo de las personas, mayores son los ingresos económicos que perciben (Huepe, 2024); por ello desempeña un papel clave en el fomento de la movilidad social en los países.

Sin embargo, una de las principales brechas estructurales que existen en América Latina y el Caribe es justamente la debilidad de los sistemas educativos y de formación profesional, razón por la cual se incluyó en el decálogo de brechas fundamentales de la región elaborado por la CEPAL (véase el diagrama II. 5). El potencial de la educación como factor para promover la movilidad social ascendente puede verse menoscabado si los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como la rentabilidad de la educación en el mercado laboral, reproducen las desigualdades sociales. En otras palabras, si el acceso a una educación de calidad y la rentabilidad educativa están sesgados hacia ciertos grupos de la sociedad, la movilidad social puede verse obstaculizada, perpetuando la desigualdad intergeneracional. La expansión de la cobertura educativa durante las últimas décadas ha ido acompañada de una mayor segmentación de los estudiantes en trayectorias educativas de distinta calidad (Acosta, 2022). Las personas provenientes de entornos más privilegiados no solo tienen mayores posibilidades de implicarse de manera efectiva en los procesos de enseñanza y aprendizaje —y sus tasas de acceso y finalización en los distintos niveles educativos son mayores (CEPAL, 2022b)—, sino que también acceden a establecimientos educativos que ofrecen una formación de mayor calidad, obtienen mejores resultados de aprendizaje y desarrollan trayectorias educativas con mejores perspectivas en términos de percepción de ingresos (OCDE, 2023; UNESCO, 2021). Estas desigualdades merman el rol de la educación en la consecución de sociedades más cohesionadas: si la educación está segmentada por las condiciones socioeconómicas de los hogares de origen, la rentabilidad educativa reproducirá estas desigualdades.

Diversos estudios en los que se analiza la situación de la educación en la región muestran que existen disparidades importantes en los logros educativos de los distintos grupos de población según nivel de ingresos, género, territorio y condición étnico-racial, entre otros factores (CEPAL, 2022b; Huepe, Palma y Trucco, 2022; UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). Estas desventajas se reflejan en el mercado laboral y en las oportunidades de inclusión laboral de las personas —en particular, en sus posibilidades de acceder a empleos menos precarios, con mayor nivel de protección social y mejor remunerados (véase la sección V.C)— y, por lo tanto, disminuyen el impacto de la educación en la promoción de sociedades con menores niveles de desigualdad, al limitar las posibilidades de desarrollo personal, académico y profesional y la movilidad ascendente de los grupos de población más desfavorecidos.

Los sistemas educativos por sí solos no son capaces de desatar por completo los nudos de la matriz de la desigualdad social de la región (CEPAL, 2022b y 2017b). Para impulsar el rol de la educación como promotora de mayores niveles de movilidad y cohesión sociales, debe garantizarse la igualdad de oportunidades, es decir, una educación de calidad para todas y todos, y, simultáneamente, asegurarse de que todos los niños, niñas, adolescentes y personas jóvenes y adultas cuenten con las condiciones materiales, culturales y sociales necesarias para poder implicarse en los procesos educativos en igualdad de condiciones. La falta de recursos materiales de los hogares y de los establecimientos educativos, que se refleja, entre otras cosas, en brechas de conectividad digital y falta de materiales educativos y de espacios adecuados para el estudio, tiene un impacto negativo en el aprovechamiento de las prácticas educativas por parte de los estudiantes (CEPAL, 2022b).

Teniendo en cuenta lo que se acaba de explicar, para fomentar el círculo virtuoso entre educación y reducción de desigualdades, en la región deben abordarse dos retos de manera articulada. Por un lado, transformar los sistemas educativos y dotarlos de mayores niveles de inclusión, calidad y pertinencia y, por otro lado, abordar las disparidades sociales, culturales y económicas de base que obstaculizan las trayectorias educativas y laborales de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

2. La educación como factor para impulsar el crecimiento económico y la transformación productiva

La educación puede desempeñar un papel fundamental en los procesos de crecimiento económico y transformación productiva. Las teorías iniciales sobre el crecimiento de la década de 1950 lo consideraban un proceso de acumulación de capital físico y tangible. Sin embargo, la experiencia demostró que se requería mucho más que capital físico y tangible para crecer. La atención pasó a concentrarse en el papel del mundo del trabajo; no solo en el número de trabajadores, sino en las habilidades y competencias de los trabajadores, en lo que podían hacer y lo bien que lo hacían; por supuesto, en combinación con el capital físico y la tecnología.

Aunque en muchos países existía, desde el siglo XIX, un amplio consenso sobre el papel fundamental de la educación en el logro de la prosperidad y el desarrollo, lo cierto es que, mucho antes de que los economistas empezaran a fijar su atención en ello y a incorporar esta “intuición” en sus teorías de crecimiento, algunos economistas redescubrieron el tema y lo integraron en sus teorías y modelos matemáticos de crecimiento (Becker, 1964; Mankiw, Romer y Weil, 1992).

De esta manera, se desarrolló el concepto de “talento humano”, según el cual se consideraba la educación y la capacitación no solo como una experiencia cultural y humanística, sino como una inversión, tanto de cada persona en sí misma, para mejorar su desarrollo humano, como de la sociedad en su conjunto, para mejorar su crecimiento, desarrollo productivo y nivel de ingreso per cápita.

El reconocimiento del papel de los conocimientos en el crecimiento supuso que los rendimientos decrecientes, o incluso constantes, dejaran de ser los elementos predominantes en las teorías sobre el crecimiento y el desarrollo productivo. La innovación y las nuevas ideas también eran capaces de generar rendimientos crecientes, es decir, cada vez mayor crecimiento de la productividad. Por ese motivo, en las sociedades modernas del conocimiento, y de acuerdo con los nuevos paradigmas productivos intensivos en tecnología, el papel de la educación y de la formación vocacional es más importante que nunca, y las sociedades prestan atención, desde hace mucho tiempo, a la cobertura y la calidad de la educación como parte de sus estrategias de desarrollo y transformación productiva.

Ahora bien, ¿qué se sabe sobre el momento y la manera en que la educación impulsa (o no) el crecimiento? ¿Qué tipo de políticas educativas pueden ayudar a lograr una gran transformación productiva y mejorar la movilidad social? Este fue el tema de una conferencia dictada por Lant Pritchett, uno de los más destacados investigadores sobre la materia, en el marco de la celebración del 75° aniversario de la CEPAL. Las respuestas a estas preguntas, según Pritchett, se pueden resumir como sigue.

El punto de partida es reconocer que “el avance de la escolarización desde 1950 ha sido uno de los mayores éxitos humanos entre finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI” (Pritchett, 2024). Sin embargo, la relación entre educación y crecimiento plantea un enigma, pues en muchos países se ha producido un enorme avance de la escolarización y, sin embargo, no se ha experimentado un crecimiento económico rápido o sostenido, lo que permite concluir que el aumento de la escolarización, de por sí, no es condición suficiente para el crecimiento. En concreto, los resultados empíricos indican que no existe ninguna correlación entre el aumento porcentual de las tasas de matrícula y el crecimiento de la productividad. Parte de la solución a este enigma es que la educación no impulsa el crecimiento económico, a menos que logre generar aprendizaje.

En América Latina y el Caribe, entre 1950 y 2015, los años de escolarización de los jóvenes de entre 25 y 34 años pasaron de 3,0 a 10,2 en promedio (la mayoría completaban al menos el ciclo de educación secundaria básica), lo que supone una expansión extraordinaria. De hecho, los jóvenes de casi todos los países de América Latina y el Caribe tenían en 2015 más años de escolarización que los de los países desarrollados en 1950. Por lo tanto, el fracaso de la región a la hora de converger hacia los niveles de productividad laboral (PIB por trabajador) de los países más avanzados no puede atribuirse a que no se haya logrado aumentar los índices de escolarización tan rápido como en los países desarrollados. Además, no todos los países de

Asia Oriental de mayor crecimiento lograron una expansión de la escolarización más rápida y completa que los países de América Latina y el Caribe: las tasas de escolarización del Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela aumentaron al mismo ritmo que las de la República de Corea.

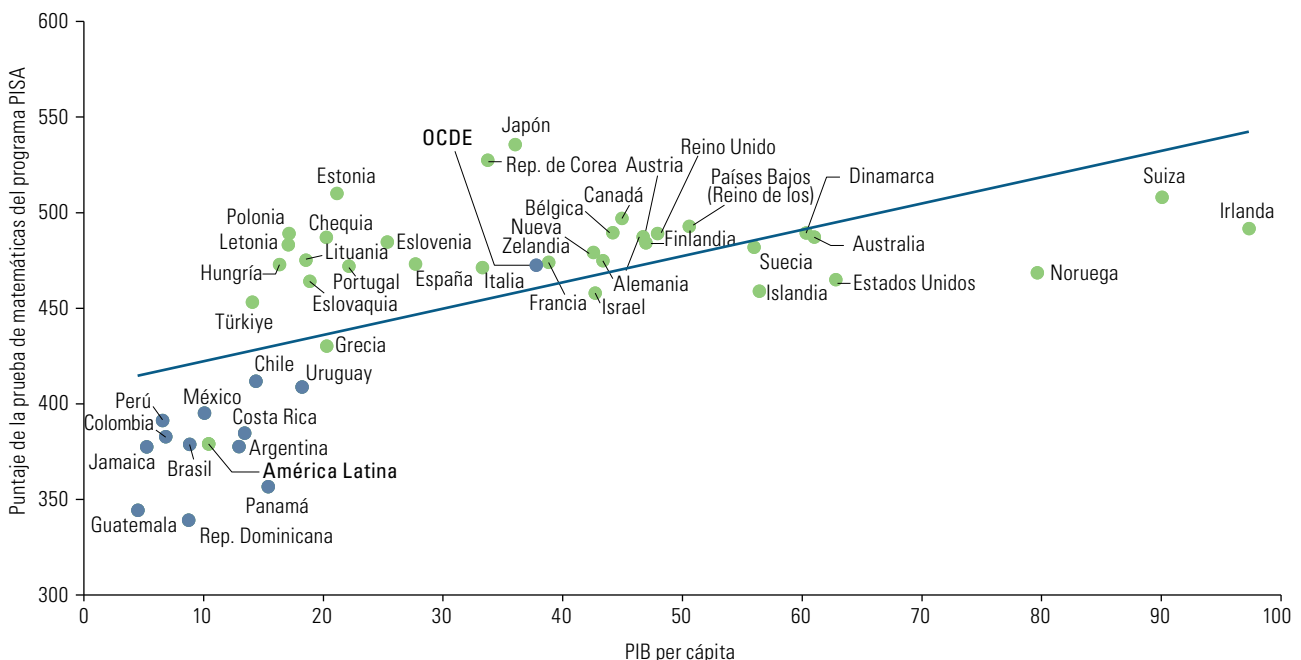
Según Pritchett (2024), las razones por las que una mayor escolarización no conduce sistemáticamente a un mayor crecimiento económico se ubican en dos categorías: i) que la escolarización no está produciendo los resultados de aprendizaje (habilidades, competencias, capacidades y características) que permiten aumentar la productividad de la fuerza de trabajo, y ii) que la economía se estructura de manera que, aunque el aumento de la escolarización produzca una fuerza de trabajo con mayor potencial productivo, este “capital humano mejorado” no se destina a los sectores más dinámicos y de mayor productividad.

En cuanto a la primera categoría, los datos son claros: el crecimiento económico de los países guarda una estrecha relación con la educación cuando se analizan los indicadores de resultados de aprendizaje de los estudiantes. Al utilizar un índice de años de escolaridad ajustados por aprendizaje, las correlaciones entre educación y crecimiento y entre educación y niveles de ingreso per cápita son significativas. Es decir, que una parte importante del déficit de crecimiento de América Latina y el Caribe se debe a su retraso, no en lo que respecta a la escolarización, sino a los resultados de aprendizaje. El grave daño que la pandemia causó en el aprendizaje amenaza con agravar aún más la capacidad de crecer de la región a corto y mediano plazo.

En el gráfico V.13 se observa la asociación positiva que existe entre la educación —en términos de resultados de aprendizaje medidos a través de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE— y el PIB per cápita. No obstante, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE, en los países de América Latina y el Caribe se observan resultados educativos peores de lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo económico (por debajo de la línea de tendencia).

Gráfico V.13

América Latina y el Caribe (12 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (37 países): relación entre los resultados de las pruebas de matemáticas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA)^a y el producto interno bruto (PIB) per cápita^b, por país, 2022
(En puntos y miles de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, París, 2023; Banco Mundial, Datos de libre acceso del Banco Mundial [en línea] <https://datos.bancomundial.org/>.

Nota: Promedios simples. En el conjunto de los países de la OCDE se incluyen también Chile, Colombia, Costa Rica y México.

^a Media de valores plausibles.

^b En dólares constantes de 2015.

En síntesis, durante los últimos 50 años la región mejoró con éxito sus tasas de escolarización, pero, en este momento, para crecer más, poder enfrentar los retos de su transformación productiva y promover una mayor movilidad social ascendente, es urgente y prioritario mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes, sin descuidar, por supuesto, la tarea de terminar de cerrar las brechas existentes en materia de acceso a la educación. En otras palabras, si se aumenta el presupuesto, pero siguen aplicándose los mismos métodos de siempre, los resultados continuarán sin ser los deseados. La gran transformación educativa que deben llevar a cabo los países para lograr una mayor prosperidad y productividad y más empleo de calidad es en realidad una transformación de la calidad del aprendizaje.

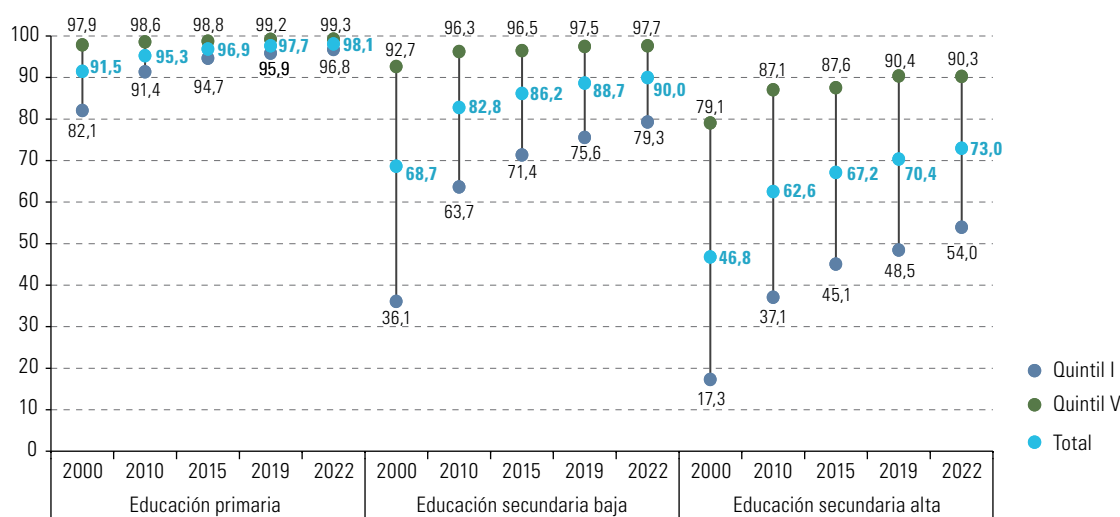
La segunda categoría de razones mencionada por Pritchett, que explicarían el motivo por el cual un mayor nivel de escolarización, incluso si conduce a mejores resultados de aprendizaje, no genera por sí solo un mayor crecimiento económico, tienen que ver con el hecho de que no se abran espacios de oportunidad para emplear productivamente a esa fuerza de trabajo más capacitada y potencialmente más productiva. Ampliar dichos espacios es precisamente el objetivo de las políticas de desarrollo productivo que se analizaron en el capítulo IV.

3. Desigualdad educativa en América Latina y el Caribe

A pesar de los significativos avances que se han producido durante las últimas dos décadas en la educación escolar de la región en términos de acceso, progresión y conclusión, siguen existiendo grandes desafíos tanto de cobertura como de calidad. Además, la velocidad de la mejora observada en los indicadores de escolarización está disminuyendo. La desigualdad socioeconómica afecta significativamente las oportunidades de acceso a la educación y, sobre todo, de conclusión de los estudios. Las diferencias entre quintiles de ingreso son todavía muy marcadas en la educación secundaria (véase el gráfico V.14).

Gráfico V.14

América Latina (14 países)^a: tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta^b, por quintiles de ingreso extremos, 2000, 2010, 2015, 2019 y 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

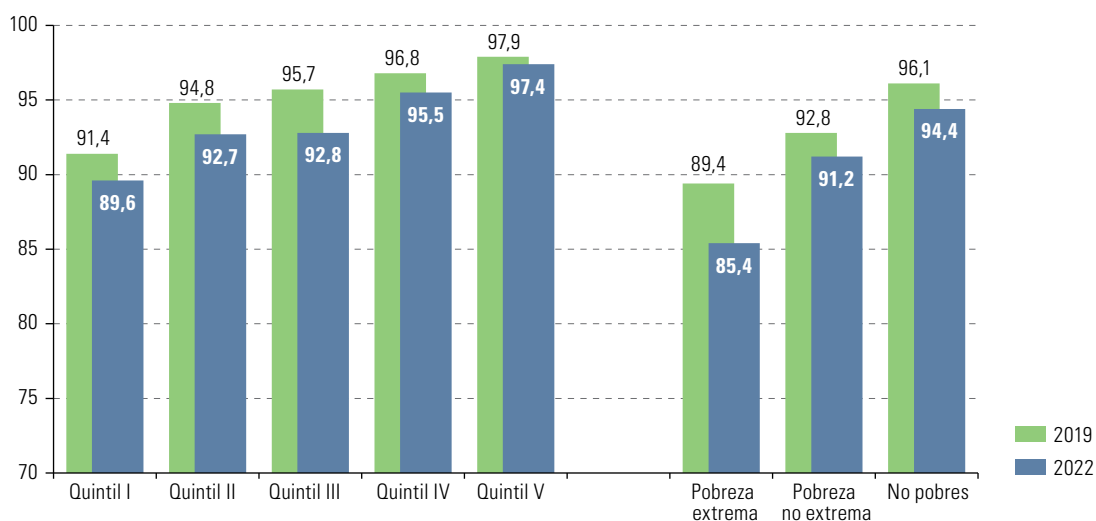
^b Se analizó la finalización de la educación primaria entre los jóvenes de 15 a 19 años, y de la educación secundaria baja y alta entre los jóvenes de 20 a 24 años.

La prolongada interrupción de la educación presencial durante la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto desigualador en este ámbito (CEPAL, 2022b; Huepe, Palma y Trucco, 2022; UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). Las consecuencias del cierre de las escuelas durante la pandemia no fueron las mismas para todos. Se ampliaron las desigualdades existentes, lo que provocó que la recuperación fuera más lenta para ciertos grupos de la población. La educación en la primera infancia fue uno de los ciclos educativos más afectados, en el que se experimentó un retroceso en la edad de ingreso. Este efecto fue mayor en el caso de las niñas y los niños de menores ingresos. En el gráfico V.15 se muestra que, en 2022, los niveles de asistencia escolar de los estudiantes pertenecientes a los hogares de los primeros quintiles de ingreso estaban más alejados de los registrados antes de la pandemia que los de los estudiantes del quintil más rico (quinto quintil). La misma tendencia se observa entre los estudiantes que vivían en hogares en situación de pobreza (especialmente de pobreza extrema), cuyo nivel de asistencia estaba todavía más alejado de los niveles pre pandémicos (CEPAL, 2024b; CEPAL/UNICEF, 2023).

Gráfico V.15

América Latina (14 países)^a: tasa de asistencia al nivel preprimario de niñas y niños a los que les falta un año para alcanzar la edad de ingreso a la enseñanza primaria, por quintil de ingresos y situación de pobreza, alrededor de 2019 y 2022

(En porcentajes)



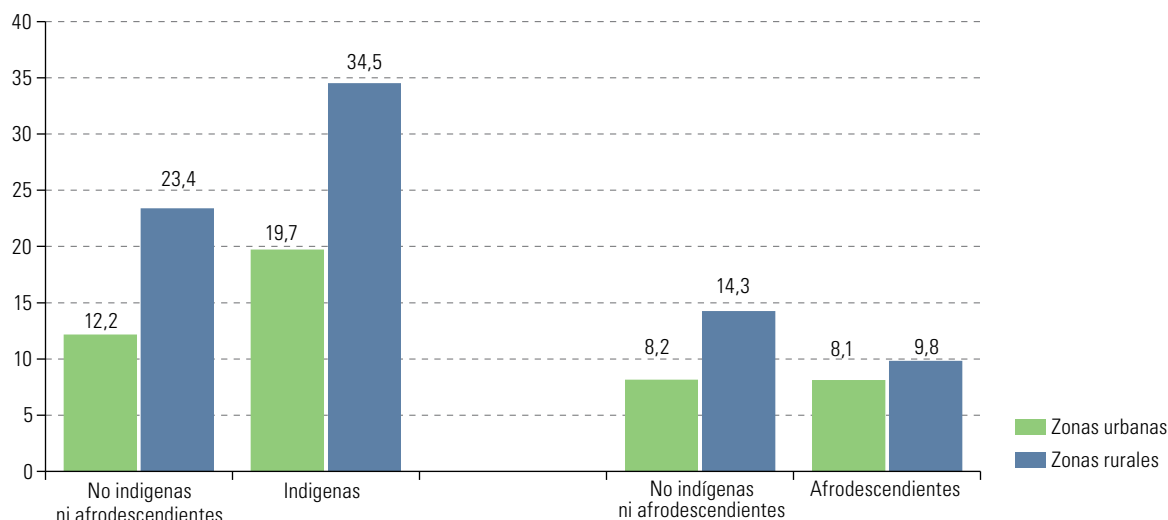
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNESCO/UNICEF), "Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe", Santiago, 2024.

^a Promedios ponderados estimados a partir de información de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Por su parte, los distintos indicadores de logro educativo también presentan diferencias que tienen su origen en los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social de los países de la región (el estrato socioeconómico, el género, la condición étnica y racial, el territorio, el ciclo de vida, la condición de discapacidad y el estatus migratorio) (CEPAL, 2017b). Estos ejes condicionan las trayectorias educativas de los estudiantes, lo que a menudo provoca que se reproduzcan los patrones de desigualdad social en lo que respecta a las oportunidades de movilidad social. A partir de la educación secundaria, se acentúan las tasas de abandono escolar en la región y se observan con mayor claridad las diferencias que surgen de estos ejes estructurantes de la desigualdad, así como del modo en que estos se entrecruzan y combinan. Así, por ejemplo, la proporción de personas indígenas y afrodescendientes en edad de asistir a la secundaria que no asisten a la escuela es mayor que la de la población no indígena ni afrodescendiente. Esta brecha es todavía más grande en el caso de la población indígena que habita en las zonas rurales (véase el gráfico V.16). Resulta fundamental conocer estas y otras diferencias para poder desarrollar y poner en práctica estrategias destinadas a reducir y evitar la interrupción de la escolarización de manera más adecuada a las distintas necesidades de la población marginada (CEPAL/UNESCO/UNICEF, 2024).

Gráfico V.16

América Latina (8 países)^a: proporción de jóvenes en edad de asistir a la secundaria alta que no asisten a la escuela, por zona de residencia y condición étnico-racial, alrededor de 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNESCO/UNICEF), "Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe", Santiago, 2024.

Nota: En el caso de Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia, los datos corresponden a 2021.

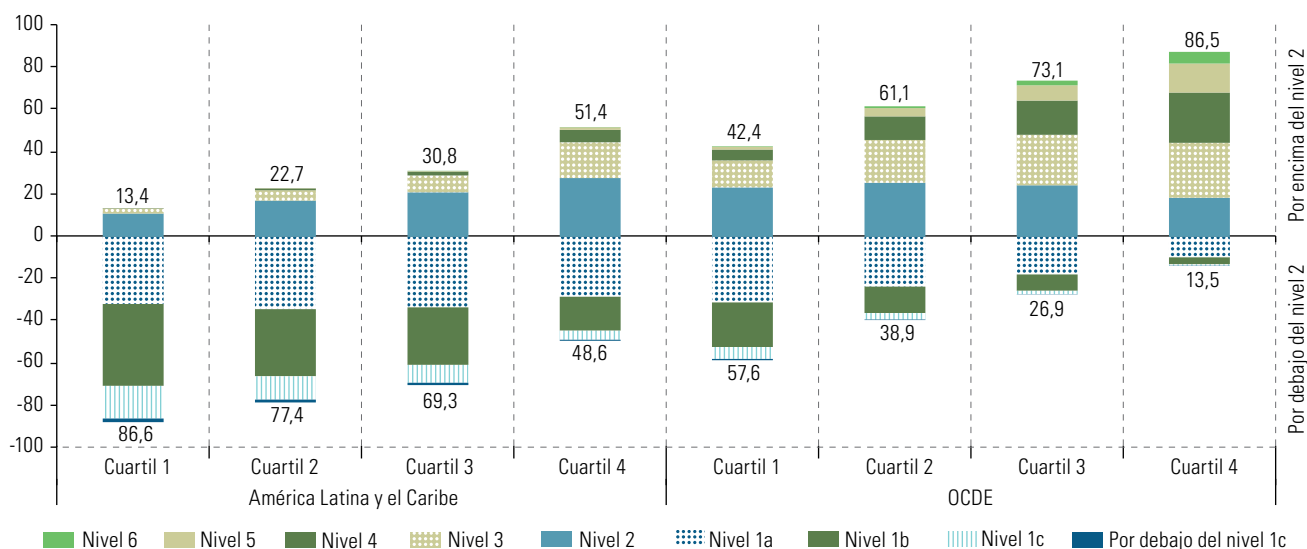
^a La información sobre la población indígena y no indígena ni afrodescendiente de la primera a la cuarta barra corresponde al promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Uruguay. La información sobre la población afrodescendiente y no afrodescendiente ni indígena de la quinta a la octava barra corresponde al promedio ponderado de los siguientes países: Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Uruguay.

El desafío educativo en la región es doble: existe una enorme deuda en lo que respecta a la inclusión y, al mismo tiempo, se está atravesando una crisis en materia de aprendizaje (CEPAL, 2022b). No basta con que las personas culminen su trayectoria formativa; es importante asegurarse de que extraigan aprendizajes de dicha formación y de que estos estén conectados con los desafíos de un mundo en proceso de transformación. Si bien se trata de instrumentos limitados para medir la calidad de la educación, las pruebas internacionales estandarizadas permiten conocer, de manera aproximada, los resultados de aprendizaje en el ámbito de las competencias cognitivas básicas, que son el nivel mínimo necesario para poder seguir formándose a lo largo del ciclo de vida. Los resultados de las mediciones a nivel regional ponen de manifiesto importantes desafíos y brechas estructurales.

De acuerdo con el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), realizado en 2019 por la Oficina de la UNESCO en Santiago de Chile en 16 países de la región, solo el 17% de los estudiantes de sexto grado alcanzaba el nivel mínimo de logro de aprendizajes en matemáticas, y esta cifra era del 31% en el caso de la lectura. Entre el 50% y el 94% de los estudiantes de menores ingresos (primer quintil) no alcanzaba el nivel mínimo de desempeño en matemáticas en primaria (CEPAL, 2022b). Como se mencionó anteriormente, la crisis de aprendizaje se vio agudizada después de la interrupción prolongada de la educación presencial durante la pandemia de COVID-19. Los resultados de las pruebas PISA de 2022 mostraron un empeoramiento del desempeño en el promedio de los países de la región con respecto a la medición anterior, realizada en 2018. En el gráfico V.17 se ilustran los niveles de logro en la competencia de matemáticas entre los estudiantes de 15 años, evaluados mediante las pruebas PISA de 2022. Se considera que los estudiantes cuyo puntaje se sitúa por debajo del nivel 2 no alcanzan el nivel mínimo para considerarse competentes en la materia. En contraste con lo que ocurre en los países de la OCDE, la mayoría de los estudiantes de los países de América Latina y el Caribe que participan en esta prueba no alcanza el nivel mínimo en matemáticas a los 15 años (véase el gráfico V.17). La situación es más grave si se considera que, en algunos países, una gran proporción de jóvenes de 15 años no asiste a la escuela y, por lo tanto, ni siquiera participa en la medición. Además, los resultados son muy desiguales, ya que quienes no alcanzan el nivel mínimo de competencia son en mayor medida los estudiantes de menor nivel socioeconómico y cultural (por ejemplo, el 86% de los estudiantes del menor cuartil).

Gráfico V.17

América Latina y el Caribe (12 países)^a y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (37 países)^b: promedio de estudiantes en cada nivel de desempeño de las pruebas de matemáticas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), según cuartil socioeconómico y cultural, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, París, 2023.

Nota: Promedios ponderados.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, México, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza y Türkiye.

A pesar de que las mujeres cuentan, en promedio, con más años de educación que los hombres en la mayoría de los países de la región, continúan existiendo importantes brechas de género en los resultados educativos. De acuerdo con las pruebas PISA (OCDE, 2023), las mujeres tienden a obtener mejores resultados que los hombres en lectura, pero peores en matemáticas.

En los países de la OCDE, el promedio de estudiantes que no alcanzan el nivel mínimo en cada competencia es muy inferior al de los países de la región y, además, las brechas de género son menores en los casos de la lectura y las matemáticas, e inexistentes en el caso de las ciencias. Estas marcadas diferencias en el desempeño por sexo en la región influyen en las trayectorias de formación y ocupación futuras de los estudiantes, y contribuyen a reproducir las brechas de género en sus trayectorias laborales, pues las áreas de ocupación asociadas a la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) —en las que la población masculina está sobrerrepresentada— no solo están mejor remuneradas, sino que serán cada vez más valoradas en el futuro.

4. ¿Cómo impulsar el rol de la educación como promotor de la movilidad social ascendente?

Con el fin de potenciar la educación como un mecanismo promotor de la movilidad social, debe adoptarse un enfoque que abarque todo el ciclo de vida, desde la infancia hasta la edad adulta, centrado en el desarrollo de las habilidades y los conocimientos necesarios para desenvolverse con éxito en un mundo cada vez más incierto y cambiante. Contar con sistemas educativos eficaces y con un acceso amplio a la formación profesional son dos de los factores que pueden contribuir a impulsar las grandes transformaciones necesarias para avanzar hacia un modelo de desarrollo social inclusivo.

La CEPAL (2022b) recomienda continuar ampliando la cobertura educativa para la primera infancia, asegurándose de brindar una educación de calidad. Las bases de las desigualdades educativas comienzan a desarrollarse durante los primeros años de vida, por lo que aumentar la inversión en educación durante esta etapa del ciclo de vida constituye un eje central de la agenda de políticas públicas para reducir la desigualdad. La educación en la primera infancia tiene un impacto a largo plazo sobre el desarrollo cognitivo de las personas, aumentando la rentabilidad de las inversiones futuras en educación y afectando positivamente el desempeño laboral y los ingresos percibidos en la etapa adulta (Heckman y Masterov, 2007; Schweinhart, 2004; Rossel, 2023).

Teniendo en cuenta que, en América Latina y el Caribe, la educación secundaria constituye el nivel mínimo para asegurar el desarrollo social inclusivo y fomentar la inclusión laboral de las personas, es preciso acelerar los avances hacia la universalización del acceso a este nivel educativo, así como su conclusión, desde una perspectiva inclusiva (CEPAL, 2022b). Entre otras medidas, deben apoyarse las transiciones entre los distintos niveles educativos (de la primaria al primer ciclo de educación secundaria y, posteriormente, al segundo ciclo de la educación secundaria), pues se trata de puntos de inflexión en los que muchos estudiantes truncan sus trayectorias educativas.

Si bien la diversificación de la oferta educativa ha permitido ampliar la cobertura de este nivel educativo entre las poblaciones históricamente excluidas, esta expansión ha venido de la mano de procesos de segmentación de los estudiantes en carriles educativos de distinta calidad, en los que se reproducen las desigualdades estructurales de la región y que no siempre favorecen el desarrollo de las competencias que se necesitan para participar plenamente en la sociedad (CEPAL, 2022b). El objetivo no debería ser solamente aumentar la cantidad de años de educación recibidos, sino también mejorar la calidad y los resultados de los procesos de formación.

La finalización de la educación secundaria constituye el factor más importante para mejorar el acceso de los estudiantes a la educación superior. Este nivel educativo es el que presenta la rentabilidad económica más elevada, por lo que fomentar el acceso a él es imprescindible para lograr una mayor movilidad social ascendente. Sin embargo, no se trata de una condición suficiente por sí misma: para garantizar mayores niveles de inclusión en la educación superior, se requiere, además, implementar estrategias focalizadas o de acción afirmativa destinadas a cerrar las brechas de acceso y conclusión de los estudios que dependen de factores como el nivel socioeconómico, el género, el territorio y la condición étnico-racial. Por ejemplo, en el caso de la desigualdad de género, además de avanzar hacia políticas de corresponsabilidad social de los cuidados, es preciso poner en práctica medidas orientadas a modificar los estereotipos culturales que fomentan la infrarrepresentación femenina en las carreras de mayor demanda futura y de mejor remuneración, como las vinculadas a las áreas CTIM (CEPAL, 2022b; Valenzuela y Yáñez, 2022).

Paralelamente, la expansión de la cobertura de la educación superior, tanto técnica como profesional, debe acompañarse de iniciativas para garantizar estándares mínimos de calidad que fomenten el desarrollo de aquellas competencias cognitivas, socioemocionales y digitales que permiten la construcción de trayectorias laborales más productivas y de mayores ingresos (Valenzuela y Yáñez, 2022). En el actual contexto de incertidumbre y cambios acelerados, tanto jóvenes como adultos deben formarse continuamente para actualizar sus competencias (*upskilling*) o adquirir otras completamente nuevas (*reskilling*), a fin de responder a las necesidades de los mercados laborales, que se encuentran en constante cambio. De esta manera, una educación que tenga como objetivo fomentar la movilidad social ascendente y disminuir las desigualdades estructurales en los países de la región, no concluye con la obtención de un certificado de educación superior, sino que continúa brindando oportunidades de aprendizaje a lo largo de todo el ciclo de vida (CEPAL/OEI, 2020).

Además de una mayor articulación entre los sectores educativos y productivos, situar la educación en el centro de una estrategia de desarrollo a largo plazo también implica incrementar la coordinación entre las políticas educativas y las políticas de otros ámbitos del bienestar, como la salud, los cuidados, la protección social, el transporte y la juventud, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para que las personas puedan implicarse de manera efectiva en los procesos de enseñanza y aprendizaje, y realizar una mejor transición del

sistema educativo al mercado laboral (CEPAL, 2022b; Abramo y otros, 2021). Esta articulación multidisciplinaria tiene su reflejo en las dimensiones gubernamental e institucional: se debe continuar impulsando la articulación de los ministerios de educación con los ministerios de los ámbitos social, laboral y económico, entre otros.

Para lograr el objetivo de impulsar el rol de la educación como promotor de la movilidad social ascendente, los ministerios de educación han de fortalecer sus capacidades para romper la inercia institucional y situar a la educación en el centro de una estrategia de desarrollo orientada a superar el doble desafío del bajo crecimiento y la elevada desigualdad en la región. En particular, deben contar con la visión y el liderazgo necesarios para convocar a un grupo amplio de actores públicos y privados, y consensuar un acuerdo político, social y fiscal que reconozca y fortalezca el rol de la educación en el desarrollo social inclusivo, que constituye la base fundamental para el desarrollo sostenible. En concreto, es preciso formular una estrategia de desarrollo en la que la educación se considere un sector fundamental y que cuente con una sostenibilidad financiera que permita implementar políticas educativas estables, asegurando, a la vez, mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos. En el cuadro V.3, se resumen las capacidades TOPP necesarias para fortalecer los sistemas educativos.

Cuadro V.3

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para el fortalecimiento de los sistemas educativos

Capacidades	Características
Técnicas	– Robustecimiento de la planificación estratégica, construcción de una visión y liderazgo para la gestión de consensos sobre la importancia del rol de la educación. – Fortalecimiento de las capacidades técnicas para asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas educativas. – Consolidación de sistemas de información, evaluación y seguimiento de resultados y gestión de la política educativa.
Operativas	– Maximización del aprovechamiento de las herramientas digitales en la gestión educativa y mejoramiento de los procesos de enseñanza. – Fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana para apoyar la implementación de estrategias orientadas a los estudiantes con mayor riesgo de abandono escolar. – Seguimiento de los logros de aprendizaje según lo definido en el currículo escolar y establecimiento de medidas de rendición de cuentas. – Fortalecimiento de las políticas de recursos humanos de los ministerios de educación a nivel central y local para potenciar las capacidades técnicas, profesionales y administrativas. – Fortalecimiento de la formación y la carrera profesional docente como promotores de la transformación educativa.
Políticas	– Definición y establecimiento de modalidades y mecanismos de diálogo social para la gestión de acuerdos amplios sobre las políticas educativas. – Fortalecimiento de la articulación del sector educativo con otros sectores para mejorar la oferta educativa (sectores productivos, de protección social o de la salud, entre otros). – Robustecimiento de la coherencia y la articulación entre las políticas nacionales y las subnacionales y locales.
Prospectivas	– Determinación prospectiva de las competencias en que deben formarse los estudiantes para satisfacer la futura demanda laboral, a partir del establecimiento de un observatorio laboral o la realización de estudios regulares por territorio. – Establecimiento de procesos de actualización curricular a partir de un diálogo participativo y prospectivo con todos los actores relevantes (expertos, sectores productivos, Estado, sociedad civil y estudiantes). – Desarrollo de escenarios futuros de la sostenibilidad financiera de la educación, de acuerdo con los cambios demográficos y las brechas de cobertura existentes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

E. La sociedad del cuidado: una estrategia de desarrollo para la reducción de la desigualdad

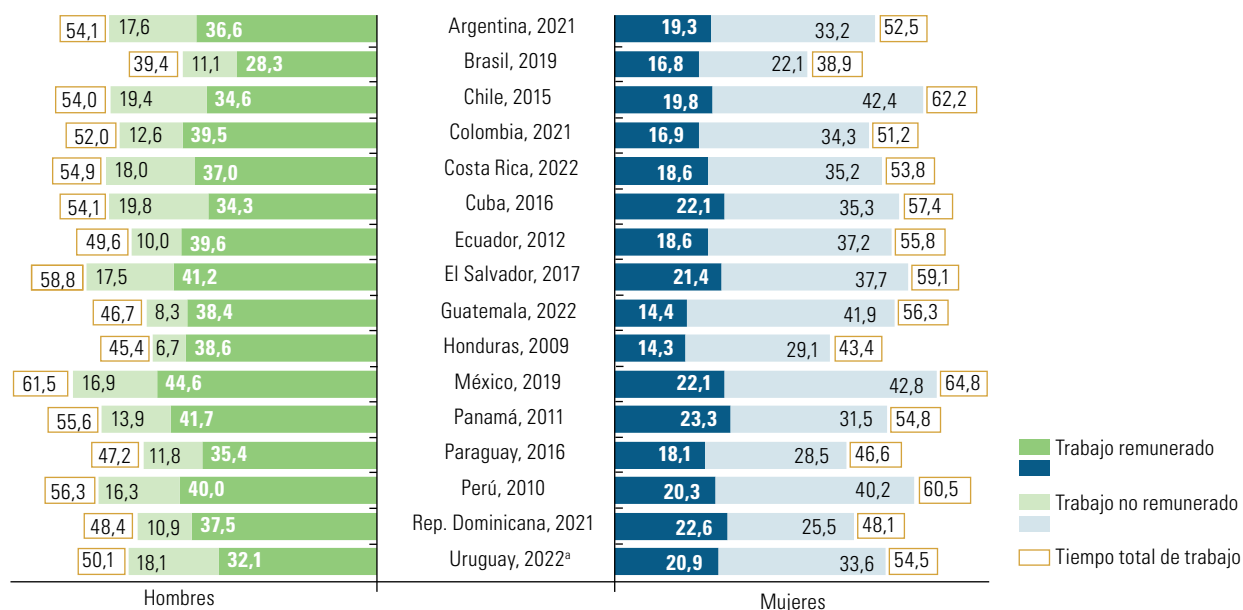
Una de las dimensiones fundamentales de la desigualdad en la región es la desigualdad de género, la cual se incluye en el decálogo de brechas estructurales del desarrollo de la región (véase el diagrama II.5).

En 2020, el 67,4% de las mujeres de la región de entre 20 y 24 años había completado la educación secundaria, cifra superior a la de los hombres del mismo grupo etario (60,9%) (CEPAL 2022b), y, en 2022, la tasa bruta de matrícula de las mujeres en la educación superior alcanzaba el 65,7%, mientras que la de

los hombres era del 47,5% (CEPAL/ONU-Mujeres, 2024). No obstante, estos logros educativos no se han traducido en una participación laboral proporcional. En 2022, la mitad de las mujeres en América Latina y el Caribe formaban parte del mercado laboral, en comparación con una tasa de casi el 75% en el caso de los hombres (CEPAL, 2023a). Según las mediciones de uso del tiempo realizadas en diversos países de la región, las mujeres dedican una cantidad de tiempo tres veces mayor que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (véase el gráfico V.18).

Gráfico V.18

América Latina y el Caribe (16 países): tiempo total que la población de 15 años de edad y más destina al trabajo remunerado y no remunerado en promedio, por sexo, último año con información disponible
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.

Nota: No se presenta un promedio regional debido a que las diferencias metodológicas entre los distintos países hacen que los datos no sean comparables.

^a Datos preliminares.

La región se encuentra inmersa en una crisis de los cuidados, dado que existe un déficit de personas cuidadoras respecto de las demandas actuales de cuidados de la población, que se origina en el hecho de que la división sexual del trabajo en los hogares y en el mercado laboral permanece inalterada (CEPAL, 2009; Fraser, 2015; CEPAL, 2020b). Esta crisis se ve exacerbada por el envejecimiento poblacional, los cambios de las tendencias epidemiológicas y los efectos del cambio climático, lo que hace prever que se producirá un aumento sostenido de la demanda de trabajo en el sector de los cuidados, mientras que el tiempo y el número de personas disponibles para cuidar de forma no remunerada se reducirá (CEPAL, 2022b). A diferencia de otros sectores, donde las mejoras en la productividad pueden reducir la necesidad de mano de obra, en el sector de los cuidados se espera un incremento de la demanda total de empleo, incluso con la incorporación de nuevas tecnologías (CEPAL, 2022b; OIT, 2019). En este contexto, es esencial reorganizar los cuidados para dinamizar las economías a través de un sector que se encuentra en expansión.

De este diagnóstico se desprende la necesidad de fortalecer el sector de los cuidados, reconociendo, redistribuyendo y reduciendo el trabajo no remunerado, y generando empleo de calidad que represente y remunere adecuadamente a quienes trabajan en él, con el objetivo de alcanzar la igualdad de género, mejorar el bienestar social y fomentar el crecimiento económico con empleo decente. La inversión en una economía del cuidado con enfoque de género es esencial, no solo por razones de justicia e inclusión, sino también porque supone una inversión estratégica para dinamizar la economía en su conjunto. Por ejemplo, la implementación

de sistemas integrales de cuidado¹⁰ y de políticas que permitan reducir y redistribuir el trabajo de cuidados, permitiría fomentar la incorporación de las mujeres al mercado laboral. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, cerrar las brechas género en el ámbito de la participación laboral podría incrementar el PIB de la región 6,9 puntos porcentuales entre 2016 y 2030 (CEPAL, 2022c). Asimismo, el aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado a la economía es de entre un 15,9% y un 27,6% del PIB, y el 74,5% de esta contribución la realizan las mujeres (CEPAL, 2022c).

En este contexto, la sociedad del cuidado emerge como una propuesta transformadora; un modelo de desarrollo que pone en el centro la sostenibilidad de la vida y del planeta desde un enfoque de género y en el marco de los derechos humanos. La sociedad del cuidado constituye una alternativa imprescindible frente al modelo actual de desarrollo que reproduce las desigualdades de género, socioeconómicas, étnico-raciales y territoriales.

La dinamización de las economías y la construcción de sociedades más igualitarias mediante el fortalecimiento de la economía del cuidado requiere de Estados robustos y con fuertes capacidades. El Estado debe generar las condiciones necesarias para garantizar el derecho al cuidado en el marco de los derechos humanos y asegurar la provisión de bienes y servicios de cuidado de calidad, independientemente de las condiciones económicas, sociales, étnico-raciales o culturales de las personas y durante todo su ciclo de vida. Si bien el Estado tiene un papel preponderante en la regulación y fiscalización de los servicios de cuidado, el sector privado, las comunidades y las familias son actores clave en la organización social del cuidado. Para llevar a cabo la transformación a una sociedad del cuidado, se precisan una visión intersectorial y una gestión pública eficiente y articulada. Esto implica establecer y reforzar pactos económicos a largo plazo e integrar la dimensión del cuidado en todas las políticas públicas, como se establece en el Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023d), así como fortalecer las capacidades TOPP pertinentes.

En efecto, para gestionar la transformación a una sociedad del cuidado, hace falta fortalecer aquellas capacidades que permitan adaptarse a los cambios, adoptar nuevos paradigmas y reorganizar las estructuras existentes. Se requiere ampliar las capacidades institucionales para diseñar programas y políticas económicas, sociales, ambientales y culturales con un enfoque territorial e interseccional que reconozcan la diversidad demográfica, social, económica, cultural y territorial. Los países de la región han logrado determinar cuáles son los nudos estructurales que perpetúan la desigualdad de género, lo que les ha permitido orientar sus estrategias y acciones: la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público (CEPAL, 2017c).

El desarrollo y fortalecimiento de las capacidades TOPP es esencial para impulsar políticas efectivas que desaten estos nudos estructurales y fomenten una mayor igualdad. Estas capacidades son también fundamentales para avanzar en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, que constituye una hoja de ruta organizada en diez ejes para la implementación de políticas integrales (CEPAL, 2017c). Una organización social del cuidado más justa y equitativa promueve una mayor equidad en la división del trabajo y en las relaciones de poder, tanto en el ámbito privado como en el público, contribuyendo así al cierre de brechas y a la reducción de la desigualdad en todas sus formas. En el cuadro V.4 se detallan las capacidades TOPP necesarias para avanzar hacia una sociedad del cuidado.

¹⁰ Los sistemas de cuidado son el conjunto articulado de políticas, programas, servicios e infraestructuras que tienen como objetivo garantizar el acceso universal y equitativo a servicios de cuidado de calidad para todas las personas a lo largo de todo el ciclo de vida (Bango y Cossani, 2022).

Cuadro V.4

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para el desarrollo de una sociedad del cuidado

Capacidades	Características
Técnicas	– Fortalecimiento de los marcos analíticos, recopilación de información y sistematización de las investigaciones sobre género y autonomía de las mujeres. – Fortalecimiento del uso de metodologías estandarizadas y clasificadores como la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL), adaptándolos, en algunos casos, al contexto nacional. – Diseño de políticas laborales que consideren la dimensión de los cuidados; por ejemplo, implementación de políticas que permitan jornadas laborales flexibles y garanticen los derechos laborales y las licencias parentales, parentales y de cuidado. – Desarrollo de herramientas de gestión, como la incorporación de información georreferenciada sobre la oferta de cuidados disponible y la sistematización de aspectos socioterritoriales relativos a las demandas de cuidado en plataformas digitales, que faciliten la toma de decisiones relativas a la implementación de políticas de cuidado^a.
Operativas	– Implementación efectiva de políticas laborales que consideren la dimensión de los cuidados, lo que requiere no solo tiempo y recursos monetarios, sino también el desarrollo de estrategias de profesionalización de los servicios, la regulación del trabajo en plataformas digitales y la creación de entornos laborales adecuados^b. – Aseguramiento de la sostenibilidad financiera de las políticas y sistemas de cuidado, ya que, para la implementación de un marco normativo y el fortalecimiento de las capacidades, hace falta la asignación de recursos presupuestarios suficientes, así como políticas fiscales y macroeconómicas con un enfoque de género y derechos humanos (CEPAL, 2021c; ONU-Mujeres, 2022).
Políticas	– Fortalecimiento de la gobernanza democrática, la promoción del diálogo social y el establecimiento de consensos. – Articulación y cooperación entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes. – Promoción de espacios de colaboración y coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno —nacional, subnacional y local— para el diseño e implementación de políticas integrales de cuidado en las que este se reconozca como una responsabilidad compartida. – Desarrollo de una estructura institucional que garantice la cooperación y coordinación intersectoriales e interinstitucionales. Esta gobernanza debe permitir el trabajo articulado entre los distintos ministerios y sectores, así como entre los diversos niveles de gobierno y organismos del Estado (CEPAL, 2022b y 2022c; Bango y Cossani, 2022).
Prospectivas	– Continuación del impulso que ha dado la región a la creación de espacios intergubernamentales para dar seguimiento a las tendencias que afectan el desarrollo regional y hacer proyecciones sobre ellas, facilitando la anticipación de desafíos futuros, la evaluación de escenarios y la creación de estrategias adaptativas. – Continuación de los esfuerzos de la región para fomentar una cultura de diálogo regional que impulse el avance conjunto en temas como la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, la corresponsabilidad social y de género, la inversión sostenible en el sector de los cuidados y su integración en las políticas macroeconómicas, la transversalización de la perspectiva de género en la producción de estadísticas y los sistemas de protección social^c.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021; *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022; *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago, 2022; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Presupuestos con enfoque de género: una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina*, Panamá, 2022; J. Bango y P. Cossani, *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), Santiago, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU-Mujeres/CEPAL), 2022.

^a Analizar los cuidados desde la dimensión territorial implica recopilar nueva información y reorganizar la información ya existente. La CEPAL ha liderado los esfuerzos en este ámbito a través del trabajo con la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía Mayor de Bogotá para elaborar un mapa con información georreferenciada sobre cuidados, así como de la asistencia técnica al Gobierno de la Argentina para desarrollar el Mapa Federal del Cuidado (véase CEPAL (2024f) y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, “Mapa Federal del Cuidado” [en línea] <https://mapafederaldeldcuidado.mingeneros.gob.ar/>).

^b Al respecto, véanse Bango y Cossani (2022), Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183), Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) y Recomendación sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (Núm. 165); esta última incluye medidas relativas a las licencias parentales para el cuidado de hijos e hijas a cargo.

^c La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se reúne desde hace más de 45 años para tratar temas relacionados con la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, y los cuidados han sido un tema central en los últimos 15 años. También se ha hecho hincapié en cuestiones como la importancia de la corresponsabilidad social y de género, la inversión sostenible en el sector de los cuidados y la integración de estos objetivos en las políticas macroeconómicas y fiscales. La Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEA-CEPAL) también ha sido clave en el proceso de transversalización de la perspectiva de género en la producción de estadísticas y en la medición del tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados. Asimismo, la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, en el marco de la cual se aprobó el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, reconoce la centralidad de la autonomía física de las mujeres, la educación integral en sexualidad y la implementación de políticas integrales de cuidado para la superación de la distribución sexual del trabajo y el logro del desarrollo sostenible. En la misma línea, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, mediante su Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, destaca que los sistemas integrales de cuidado son componentes esenciales de los sistemas de protección social y aboga por su universalización y articulación con otros componentes para lograr sistemas universales, sostenibles y resilientes. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, por último, afirma que la escasez de acceso al agua afecta principalmente a las mujeres, que destinan más tiempo a conseguirla, lo que perjudica su calidad de vida y oportunidades laborales, y subraya la necesidad de reconocer su papel en la gestión hídrica e implementar políticas inclusivas (CEPAL, 2024d).

F. Planificación y gestión urbana para reducir la desigualdad y mejorar la cohesión social

1. La ciudad latinoamericana y caribeña como fábrica de desigualdades

América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo en desarrollo. Sus ciudades son epicentros de producción y creación de riqueza, los mayores consumidores de energía y también espacios en los que se expresan profundas inequidades sociales (CEPAL, 2022a).

De acuerdo con las definiciones oficiales de cada país, en América Latina y el Caribe ocho de cada diez personas viven en las ciudades, y la mitad de esta población reside en las 74 urbes de más de 1 millón de habitantes que existen en la región (Naciones Unidas, 2019). Por lo tanto, para reducir la desigualdad y favorecer la inclusión de gran parte de la población regional, es necesario modificar considerablemente el actual modelo de desarrollo urbano. Esto requiere comprender las dinámicas históricas y esbozar diversos escenarios futuros.

La urbanización latinoamericana, que es un proceso maduro y consolidado, no ha podido desacoplarse de su característica original: la informalidad. Se ha dicho que, en América Latina y el Caribe, primero se construye y luego se hace ciudad. La ocupación informal del suelo (que es un recurso no reproducible) y la edificación al margen de la regulación estatal continúan siendo prácticas significativas en las urbes de la región. La falta de inclusión en una sociedad resulta más evidente cuando se llevan a cabo actividades vitales al margen de ella. Dado que la vivienda constituye el mayor patrimonio de gran parte de los hogares, su acceso en condiciones que infringen la ley y la normativa representa una lamentable comprobación de las debilidades del modelo actual de desarrollo urbano, pues pone de manifiesto tanto la insuficiencia del mercado como la falta de garantía pública de un derecho.

En una ciudad, la exclusión tiene una expresión muy concreta: la segregación espacial. Esta se entiende como la diferenciación y el distanciamiento de parte de la población, y se origina y evidencia en los fenómenos de ocupación del suelo (Clichevsky, 2000). Dado que su costo es menor, los sectores de bajos recursos deben optar por localizaciones periféricas o zonas de riesgo. En el primer caso, los hogares deberán afrontar elevados costos para desplazarse y, en el segundo, estarán expuestos a vulnerabilidades cada vez más recurrentes debido a los efectos del cambio climático.

Otra manifestación clara y palpable de la desigualdad y la exclusión social está relacionada con el hacinamiento habitacional. Es un indicador de privaciones y conlleva una pérdida de bienestar, ya que supone menores niveles de confort y privacidad para sus habitantes. A esto se suma la desigualdad relativa al acceso a los servicios de agua, saneamiento y electricidad, así como a su asequibilidad.

La segregación urbana es el resultado de una compleja iteración causa-efecto que abarca varias dimensiones: ahorros e inversiones privadas y públicas insuficientes, especulación del suelo, economía política de las decisiones, planificación y gobernanza débiles, y arreglos institucionales obsoletos.

En definitiva, la manera en la que se conforma una ciudad, que incluye la localización y las características de la vivienda, la calidad y asequibilidad de los servicios públicos y el acceso a ellos, el uso del suelo y los procesos de urbanización informal, refuerza la exclusión en la sociedad y, a su vez, es su reflejo. Por consiguiente, es vital adoptar medidas públicas decisivas lideradas por el Estado, que incorporen al sector privado y a la sociedad civil. A continuación, se proponen algunas líneas de acción para hacer frente a los problemas definidos.

2. Componentes de la desigualdad urbana

Las desigualdades urbanas deben entenderse como disparidades en el acceso a oportunidades económicas, educativas, culturales y de ocio. La distribución espacial de estas oportunidades en una ciudad y el acceso a ellas por parte de los hogares desempeña un papel fundamental, al determinar la inclusividad de dicha urbe.

La manera en que la sociedad define, ya sea de forma explícita o implícita, la organización del espacio urbano es clave para combatir la desigualdad y la exclusión. En muchas ocasiones, los hogares pobres ocupan suelo al margen de lo previsto en la planificación urbana o construyen sin observar la normativa. Su intención es ser parte de la ciudad y de sus beneficios, pero sus opciones de acceso a una vivienda bien ubicada se ven limitadas por una restricción presupuestaria excluyente.

La exclusión se origina en los patrones históricos de ocupación del suelo, que son desfavorables para los hogares con menos recursos. Estos se ven obligados a cubrir mayores costos de transporte (monetarios o de tiempo) debido a que se ubican en zonas periféricas en las que el costo del suelo es más bajo. Sin embargo, las consecuentes dificultades para acceder a oportunidades laborales repercuten de manera negativa tanto en el bienestar de los individuos como en la productividad urbana (véase el recuadro V.1).

Recuadro V.1

Productividad urbana

Además de la desigualdad, uno de los problemas más notables de las ciudades de América Latina y el Caribe es su bajo nivel de productividad. La necesidad de modificar esta situación ha sido reconocida en los principios y compromisos de la Nueva Agenda Urbana, aprobada en 2016 en Quito, uno de los cuales es asegurar "el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación (Naciones Unidas, 2017, pág. 8).

La productividad urbana puede estar determinada por varios elementos. Por ejemplo, los factores institucionales y la existencia de un sistema claro y definido de gobernanza metropolitana se asocian con mayores niveles de productividad en Europa (OCDE/CEPAL/CAF, 2014). La aproximación a las ciudades como mercados laborales espacialmente acotados que crecen impulsados por la aglomeración ha inspirado estudios como los de Grover, Lall y Timmis (2021), en los que se concluye que duplicar el tamaño de la ciudad incrementa la productividad un 19% en China, un 12% en la India y un 17% en África. En América Latina y el Caribe, donde se observan importantes diferencias entre los sistemas urbanos de los países de la muestra (el Brasil, Colombia, Panamá y el Perú), un crecimiento del 10% en el tamaño de la ciudad da lugar a un crecimiento cercano al 1% en los salarios, que surge directamente de las ganancias por economías de aglomeración (Alves, 2021). En el caso de Colombia, los salarios aumentan un 30% cuando la densidad urbana se incrementa un 100%, como resultado de las modificaciones de los salarios en función del nivel educativo y del aumento del valor agregado (Araque, 2024). Sin embargo, desde una perspectiva de tamaño óptimo de las urbes, varias regiones colombianas, incluida Bogotá, presentan deseconomías de aglomeración (Araque, 2024), lo que significa que los beneficios que se obtienen de la concentración espacial de bienes y servicios son inferiores a los costos. Dado que las ciudades se originan como consecuencia de la acumulación de actividades y recursos, es clave entender los niveles de concentración (generalmente medidos por población) y las condiciones a partir de las cuales se demuestra que los costos superan los beneficios de continuar creciendo.

Por otro lado, la congestión es una externalidad negativa que puede representar importantes pérdidas económicas. En Buenos Aires y la Ciudad de México, por ejemplo, el valor del tiempo perdido debido a la congestión puede alcanzar el 1,1% y el 0,5% del PIB local, respectivamente (Calatayud y otros, 2021). En el caso de Trinidad y Tabago, la cifra asciende al 1,4% del PIB (Phillips, Thorne y Chong Ling, 2023). Un mal funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda también impide que se alcancen mayores niveles de actividad económica, ya que limita la movilidad residencial y obstaculiza el acceso rápido y barato a oportunidades económicas, además de dificultar la conexión entre la oferta y la demanda de actividades productivas. Por lo tanto, la política pública debería tener en cuenta los efectos sobre la productividad de: i) contar con sistemas de transporte eficientes que reduzcan los costos de traslado, mejoren el acceso a oportunidades económicas, faciliten el movimiento de bienes y personas, y disminuyan la congestión, y ii) disponer de viviendas bien localizadas y asequibles.

Fuente: Naciones Unidas, Nueva Agenda Urbana (A/RES/71/256), Nueva York, 2017; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CAF), *Perspectivas económicas de América Latina 2015: educación, competencias e innovación para el desarrollo* (LC/G.2627), París, 2014; A. Grover, S. Lall y J. Timmis, "Agglomeration economies in developing countries: a meta-analysis", *Policy Research Working Paper*, N° 9730, Washington, D.C., Banco Mundial, 2021; G. Alves, "Medición de los niveles de productividad de las ciudades en América Latina", *Policy Paper*, N° 6, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), 2021; A. Araque, "Productividad urbana: perspectiva y acciones de política pública", 2024, inédito; A. Calatayud y otros, *Congestión urbana en América Latina y el Caribe: Características, costos y mitigación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2021; W. Phillips, E. Thorne y E. Chong Ling, "Assessment of the economic costs of vehicle traffic congestion in the Caribbean: a case study of Trinidad and Tobago", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 122 (LC/TS.2023/191-LC/CAR/TS.2023/8), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La localización inadecuada de la vivienda profundiza asimismo las brechas sociales, pues dificulta el acceso a servicios de educación y a oportunidades recreativas o culturales. Además, impone mayores cargas sobre las tareas de cuidado, que recaen de manera claramente desigual en las mujeres. Por ejemplo, en la Ciudad de México, el 77% de los viajes por motivos de compras, trámites y asuntos personales (dejar, recoger o acompañar a alguien) son realizados por mujeres. Además, el tiempo promedio de viaje de las mujeres supera en un tercio al de los hombres, lo que refleja un patrón de movilidad asociado a los cuidados y a un menor acceso al vehículo privado (Samaniego y otros, 2024).

Asimismo, existen brechas ambientales cada vez mayores que se originan en la expansión del parque automotor, en el que se registra un absoluto predominio del automóvil privado. Esto se debe a las dinámicas urbanas territorialmente expansivas, que suponen recorridos más largos, con el consiguiente mayor gasto de tiempo y dinero. El incremento acelerado del número de vehículos acarrea indefectiblemente problemas de congestión y mayores tiempos de traslado. Este es un buen ejemplo de oportunidad para promover un cambio de rumbo, que fortalezca el servicio público frente a la continuación de un modelo de desarrollo que concede primacía al vehículo particular. Es vital potenciar las ventajas de la aglomeración planificada, en lugar del simple apilamiento urbano desorganizado.

A pesar de sus beneficios, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos de movilidad se han visto amenazadas por su débil situación financiera. En muchos casos, se enfrentan a graves dificultades para mantener la continuidad de sus operaciones y, por lo tanto, es crucial contar con financiamiento destinado a futuras expansiones o cambios de tecnología. Por ejemplo, en ninguna de las cuatro ciudades más pobladas de la región (Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo), los ingresos tarifarios de los subsistemas de movilidad pública han permitido cubrir los egresos operacionales (metro, transporte rápido por autobús, autobús o trenes metropolitanos, entre otros) (Sandoval, 2022; Goytia, 2022; Marín, 2022; Roman, 2022).

En consecuencia, si el servicio se reduce o se presta con menor frecuencia, los ciudadanos tendrán mayores dificultades para acceder a ciertas zonas de las ciudades, lo que evidentemente promueve la exclusión laboral, cultural y educativa. Al mismo tiempo, los primeros quintiles de la distribución del ingreso son los que dedican una mayor proporción de sus gastos al transporte público. En promedio, los primeros cuatro quintiles destinan el 4,7% (Samaniego y otros, 2024), mientras que la población con mayores ingresos destina a este rubro el 3,1%. Por lo tanto, los incrementos tarifarios tendrán consecuencias en el presupuesto de estos hogares.

La segregación espacial en América Latina y el Caribe también se sustenta en enfoques parciales de política pública relacionados con la infraestructura urbana. Se trata de enfoques meramente sectoriales de las estrategias de intervención, que desconocen el carácter no neutral de la inversión pública. En muchos casos, esta refuerza la exclusión y la inequidad, por ejemplo, a través de la calidad de los espacios públicos de recreación (la disponibilidad de juegos infantiles es un caso paradigmático).

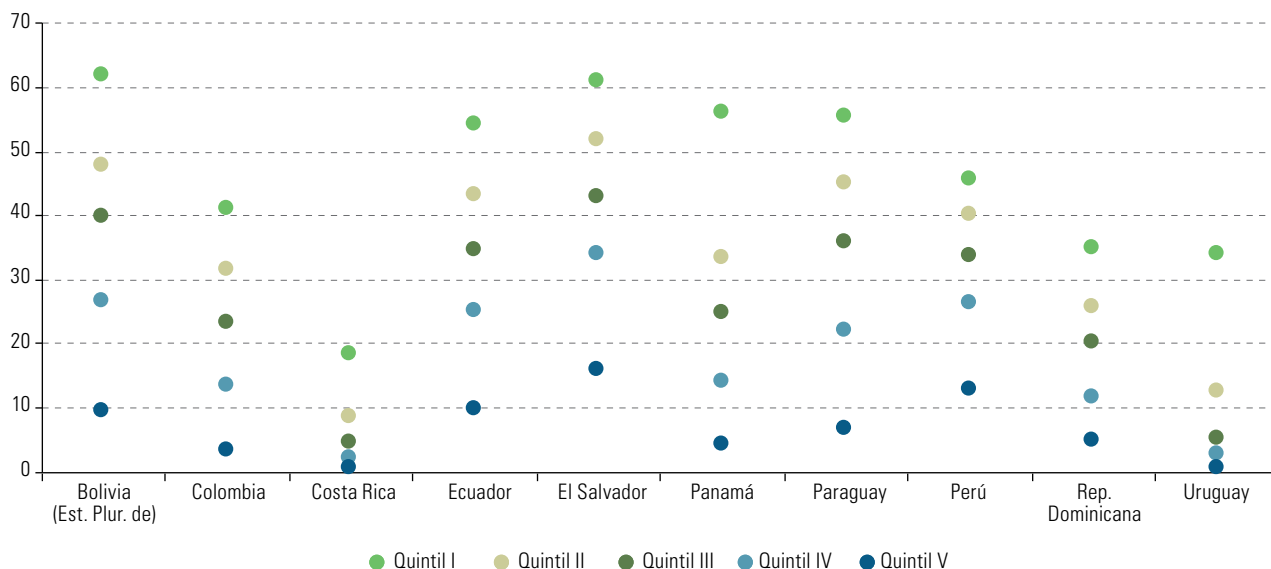
Además de la ubicación, del costo del suelo y del acceso a servicios como transporte, agua y saneamiento, las características de la vivienda también se vinculan directamente con las capacidades de inclusión y movilidad social en las ciudades. Más allá de la localización residencial, las carencias habitacionales son una de las dimensiones de la pobreza o la privación. Se ha demostrado que existe una relación estrecha entre la mala calidad de la vivienda y el desempeño escolar, una variable fundamental para lograr la movilidad social y romper el ciclo generador de pobreza (Cunningham y MacDonald, 2012; CEPAL, 2022b). La relación entre las malas condiciones habitacionales y el hacinamiento en los hogares pobres se hizo aún más evidente durante la pandemia. En ese sentido, es interesante observar la incidencia de estas condiciones negativas en los hogares con menos recursos en comparación con los hogares con más ingresos (véase el gráfico V.19).

El acceso a los servicios de agua, saneamiento y electricidad muestra y refuerza los patrones de pobreza y exclusión en América Latina y el Caribe, tanto en el espacio urbano como entre zonas urbanas y rurales. En la región, actualmente se registran 149 millones de personas sin acceso al agua potable y 321 millones de personas sin servicios de saneamiento gestionados de forma segura (JMP, 2023). A principios de la década de 2020, solo el 67% de la población estaba conectada a un sistema de alcantarillado, mientras que, en las áreas rurales, esta cifra apenas alcanzaba el 19%. Además, solo el 34% de la población tenía acceso a un sistema de alcantarillado que incorporaba el tratamiento de aguas residuales gestionadas de manera segura (JMP, 2023), y se observó que solamente el 41% de las aguas residuales recibían tratamiento (ONU-Hábitat/OMS, 2021). Esto contrasta con el promedio de tratamiento a escala mundial (55,5%) y se encuentra muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (más del 80%) (Saravia y otros, 2022).

Gráfico V.19

América Latina (10 países): población en hogares con hacinamiento, por quintil de ingresos, 2021

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

En cuanto a la energía utilizada en los hogares, si bien en las últimas décadas se ha registrado una disminución notable en el número de familias sin acceso a la electricidad ni a combustibles limpios, en 2022 todavía había 16 millones de personas que no tenían acceso a la electricidad y 83 millones que tampoco contaban con sistemas de cocción limpia, lo que acarrea consecuencias graves para la salud. Además, el quintil más vulnerable tiene, en promedio, nueve veces menos acceso a la electricidad que el quintil de mayores ingresos. En la población rural, esta brecha casi llega a duplicarse. Por su parte, más de un tercio de la población indígena y afrodescendiente carece de acceso a la electricidad.

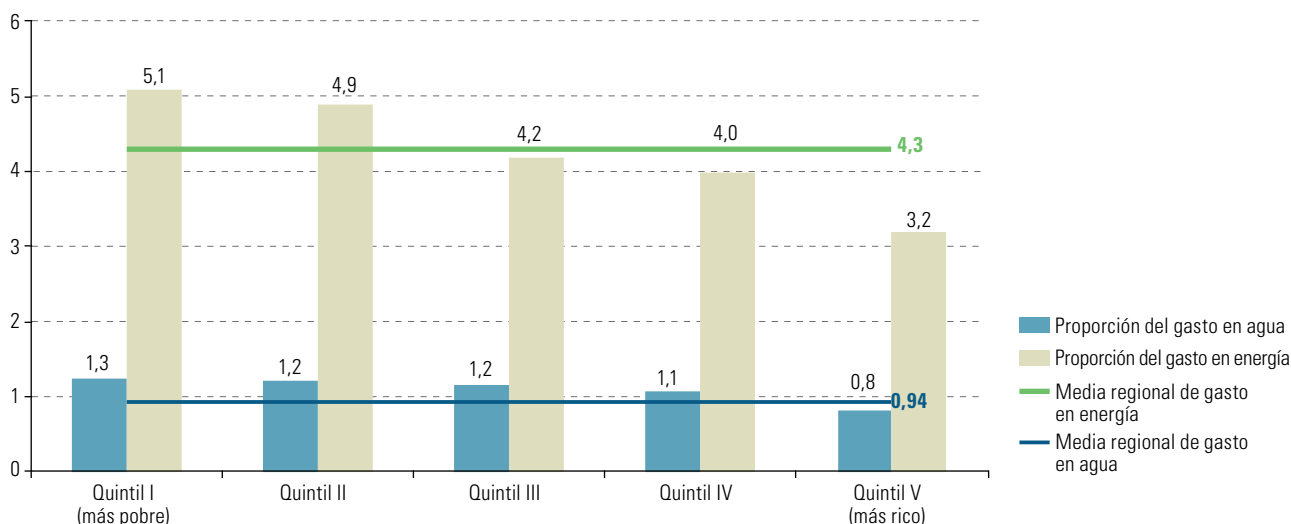
Las desigualdades en el acceso no solo se manifiestan en la disponibilidad de infraestructura para la prestación de servicios, sino también en el costo relativo para las familias. En lo que respecta al acceso a los servicios de agua y saneamiento, el quintil más vulnerable está pagando 1,6 veces más, en proporción a sus gastos, que el quintil de mayores ingresos (véase el gráfico V.19). Además, la población más vulnerable cuenta con servicios de menor calidad. A todo lo anterior se suma la desigualdad en el consumo de servicios de agua y saneamiento, que aumenta en función de la riqueza, ya que los dos quintiles de mayores ingresos consumen conjuntamente más de la mitad de los servicios prestados en el sector (55,1%).

Si bien el acceso a la energía en zonas urbanas alcanza al 99% de la población, la disponibilidad de ingresos determina también el gasto en energía (electricidad y energía para cocinar y calefaccionar). Mientras que el quintil de menores ingresos destina en promedio el 5,1% de su gasto total, el de mayores ingresos solo gasta el 3,2% (véase el gráfico V.20). Además de que los hogares de menores ingresos destinan una mayor parte de sus ingresos a esos servicios, la calidad del servicio también es desigual, lo que agudiza la pobreza energética y la desigualdad social.

Si bien en esta sección se hace hincapié en la desigualdad urbana, dada la gran importancia de estos espacios geográficos en la región, uno de los retos centrales que enfrenta América Latina y el Caribe es reducir las brechas entre los espacios rurales y urbanos (véase el recuadro V.2).

Gráfico V.20

América Latina (17 países)^a: promedio de gasto en agua y energía como porcentaje de los gastos totales, por quintil de ingresos, último año con información disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Los datos presentados son promedios que pueden variar significativamente entre los países. Por otra parte, los subsidios a la energía también pueden influir en el gasto de los hogares, especialmente en el caso de los grupos de menores ingresos.

^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.

Recuadro V.2

Brechas estructurales entre los espacios urbanos y rurales

En América Latina y el Caribe, existen importantes brechas estructurales entre los espacios rurales y urbanos, y entre los territorios. Rivas y Gaudin (2021) constatan en diferentes estudios llevados a cabo sobre los países de la región que, pese a que se han producido algunos avances, las brechas entre las áreas rurales y urbanas son profundas y persistentes, ya que su reducción ocurre de manera muy lenta y diferenciada. Efectivamente, en América Latina y el Caribe se destacan las enormes disparidades entre el ingreso rural y el urbano, el bajo nivel de acceso a la educación y a los servicios de salud adecuados en las zonas rurales en comparación con las urbanas, la baja productividad en el campo y la escasa inclusión financiera, así como las deficiencias en los bienes y servicios públicos y en la infraestructura de los espacios rurales. Estas desigualdades se entrecruzan y se potencian a lo largo del ciclo de vida e interactúan mediante procesos simultáneos o acumulativos, generando núcleos duros de pobreza.

De los datos estadísticos se desprende que, por ejemplo, existe una mayor proporción de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en áreas rurales que en áreas urbanas. Si bien, entre 2001 y 2022, se registró una disminución de los dos tipos de pobreza en ambos espacios en América Latina y el Caribe, todavía existe una brecha considerable entre la pobreza y la pobreza extrema que afecta a la población en las ciudades y las áreas rurales. Además, la brecha (la amplitud de las diferencias) entre el medio rural y urbano no se redujo de manera significativa. De hecho, pese a que se observó una reducción de las brechas de pobreza y pobreza extrema, estas se originaron por un aumento de las tasas de ambos tipos de pobreza en el medio urbano de 2013 a 2022 (convergencia a niveles negativos). Por lo tanto, es evidente que la brecha entre los espacios rurales y urbanos y la trampa de pobreza que enfrenta la población de América Latina y el Caribe aún persisten.

La reducción de todas las brechas a través de una agenda pública única e integral resultaría difícil en un contexto de recursos públicos limitados. Por consiguiente, es necesario definir brechas específicas y prioritarias y establecer una dinámica colectiva para crear sinergias y concentrar los esfuerzos dedicados a las labores locales, con el objetivo de reducir esas brechas y allanar el camino hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

Fuente: J. Rivas e Y. Gaudin, "Diagnóstico de las brechas estructurales en México: una aproximación sistémica general", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/207-LC/MEX/TS.2021/26), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

3. El desafío del financiamiento

En lo que respecta al financiamiento del desarrollo urbano, y pese al principio que dicta que la ciudad debe financiar su propio desarrollo, es preciso señalar la escasa recaudación que se obtiene de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Habida cuenta de que dos tercios de la riqueza total a nivel mundial se concentra en el suelo y los bienes inmuebles (Woetzel y otros, 2021), resulta llamativo que los países de la región recuperen apenas el 0,9% del PIB por impuestos sobre este concepto. Esta cifra representa la mitad del promedio europeo y solo el 4,0% de los ingresos tributarios totales a nivel nacional (OCDE y otros, 2023a). En los últimos años, la asignación presupuestaria del gobierno central destinada a programas de vivienda y servicios comunitarios se ha situado en torno al 0,6% en América Latina y al 1,0% en el Caribe, porcentaje insuficiente para atender los grandes rezagos en la materia (CEPAL, 2023b).

El financiamiento y la inversión en materia de servicios básicos también es insuficiente. Por ejemplo, para lograr la universalización del acceso al agua potable y al saneamiento gestionados de manera segura en toda la región, se requieren inversiones equivalentes al 1,3% del PIB regional anual durante diez años (CEPAL, 2024c). Es imprescindible movilizar financiamiento público a largo plazo para reducir las brechas de infraestructura, ya que la rentabilidad de esa inversión genera beneficios sociales y ambientales. Ante las restricciones fiscales, es igualmente importante contar con el sector privado, aunque este presta servicios a menos del 5,0% de la población urbana de América Latina y el Caribe y está muy concentrado en pocos países. Asimismo, es fundamental que los usuarios cubran el costo del servicio. En la región, el gasto promedio de los hogares en servicios de agua y saneamiento apenas alcanza el 1,0% de los gastos totales de las familias. Según estudios internacionales, el gasto familiar promedio debería ubicarse entre el 3,0% y el 5,0% para lograr un mantenimiento adecuado de la prestación de estos servicios (Komives y otros, 2006).

4. Acciones para avanzar hacia el cumplimiento del ODS 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

El ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) es el que está más relacionado con la desigualdad urbana y la exclusión. Sin embargo, su cumplimiento presenta grandes dificultades, puesto que el porcentaje de la población que vive en asentamientos precarios revirtió su descenso a mediados de la década pasada. Además, solo se dispone de información sobre un reducido número de metas, y se corre el riesgo de que estas no se alcancen (CEPAL, 2023c y 2024d).

Para superar el estancamiento y la debilidad de los indicadores, y enfrentar los retos señalados en la sección anterior, se incluyen las siguientes estrategias:

- Potenciar la coordinación de la política pública mediante el enfoque de un gran impulso para la sostenibilidad, en el que se estructuren sus diversas dimensiones: planificación, regulación, inversiones, institucionalidad, gestión e incentivos.
- Adoptar una perspectiva integral del desarrollo urbano, que haga hincapié en las sinergias y los beneficios compartidos derivados de las intervenciones sectoriales. A modo de ejemplo, se pueden mencionar las oportunidades industriales y manufactureras generadas a partir de la electrificación de las flotas de transporte público o el fomento de la energía distribuida. La fragmentación de las políticas públicas impide que se aprovechen las oportunidades para lograr procesos de inclusión social, puesto que se descuidan las interrelaciones que se podrían alcanzar, por ejemplo, si se intensificara la coordinación regulatoria o de inversiones.
- Generar mayores niveles de inversión pública y privada con los siguientes propósitos:
 - Lograr el acceso universal a los servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad, así como a los combustibles limpios.

- Aumentar la disponibilidad de bienes públicos o cuasipúblicos a nivel local, como equipamiento cultural y parques, entre otros, que propician la inclusión y garantizan el derecho a la ciudad.
- Facilitar un acceso amplio y prudente al financiamiento a largo plazo para fines de adquisición, construcción, ampliación y renovación de vivienda.
- Promover mecanismos de financiamiento específicos de la banca pública, que se destinen, por ejemplo, a mejorar los servicios públicos o ampliar su cobertura, o a impulsar programas de mejora de los barrios y aumento de la oferta de suelo urbano asequible.
- Ampliar la aplicación de instrumentos de política pública (como permisos y regulaciones) que propicien la densificación inteligente de las ciudades y faciliten los usos mixtos (habitacional y comercial) para fomentar la inclusión y atenuar la segregación urbana.
- Impulsar programas de renovación urbana basados en una perspectiva de economía circular, que promuevan la reutilización de edificaciones actualmente abandonadas en zonas consolidadas de las ciudades. El objetivo es facilitar la integración de nuevos ocupantes al tejido urbano existente, que ya cuenta con acceso a servicios públicos y buena localización, lo que favorecería la inclusión social. Esto se puede conseguir mediante la creación de bancos de suelo fiscal que, al tratarse de activos de propiedad del Estado, deberían destinarse prioritariamente a viviendas de interés social y equipamiento de uso público.

Por otra parte, las restricciones vinculadas con una localización inadecuada de la vivienda pueden superarse mediante dos grandes estrategias. En primer lugar, se debe promover una ciudad compacta que reduzca la necesidad de desplazamientos y, por lo tanto, genere menores niveles de contaminación y consumo de energía. En otras palabras, se busca impulsar una densificación inteligente que permita aprovechar las economías de aglomeración. En segundo lugar, es necesario incrementar de forma sostenida la oferta de vivienda, garantizando que esté bien localizada y a precios asequibles para los hogares. En ese sentido, el apoyo para el acceso a la vivienda no solo debe incluir la modalidad de vivienda propia y de reciente construcción, sino también mejoras y ampliaciones de vivienda, incluida la adquisición (calificada) de unidades habitacionales ya existentes. Esto generaría mayor liquidez en el mercado inmobiliario, disminuiría el gran déficit cualitativo, sería una opción costoeficiente y apoyaría la consolidación de la ciudad construida.

En general, se debe promover un mayor abanico de opciones de acceso a la vivienda, ya que los cambios sociodemográficos imponen necesidades diferentes a las del pasado, que se expresan en varios submercados de vivienda. En los últimos años, el número de familias propietarias de viviendas viene disminuyendo de forma constante y, en la actualidad, se sitúa en el 66%, lo que representa una caída de más de 4 puntos porcentuales en comparación con 2010 (CEPAL, 2024e). Si bien el aumento de la movilidad residencial facilita la integración en el mercado laboral, también es cierto que las dificultades de acceso a la propiedad, sobre todo para los más jóvenes, podrían repercutir de manera negativa en la cohesión social, al disminuir el sentido de pertenencia a una comunidad local.

Merece la pena destacar la necesidad de incrementar la autonomía financiera de los gobiernos locales, lo que da lugar a la generación de recursos propios que permiten la construcción de infraestructura urbana. Además del evidente papel del impuesto predial, existen tres importantes áreas de intervención:

- i) La captura parcial del valor incremental del suelo como resultado de la inversión pública o la regulación urbana.
- ii) La articulación entre las inversiones en materia de movilidad y las oportunidades que surgen de ellas para crear nuevas fuentes de ingresos.
- iii) La implantación de sistemas tarifarios destinados a los servicios públicos básicos, que reflejen los costos de mantenimiento y operación, y que estén amparados en marcos regulatorios que promuevan la eficiencia y tengan en cuenta la capacidad de pago.

En cuanto al primer caso, existen experiencias concretas que demuestran el potencial de la recaudación a partir de mecanismos de financiamiento basado en el suelo. Algunos instrumentos, como la valorización o la contribución especial de mejoras, se encuentran muy arraigados a la normativa y la acción de los gobiernos locales de varios países de la región. Cuando se aplican esos instrumentos, el costo de la inversión pública se distribuye entre los inmuebles que se benefician de dichas obras. Si bien es necesario contar, en la medida de lo posible, con catastros actualizados y razonablemente completos, la barrera que dificulta su implementación es de carácter político.

En el segundo caso, se hace referencia a las operaciones urbanas impulsadas o ejecutadas por entidades públicas, como los operadores del sistema de transporte. A modo de ejemplo, se pueden citar los proyectos inmobiliarios que capitalizan los beneficios generados por las inversiones en nueva infraestructura de movilidad. El aprovechamiento de las reservas de suelo o de las mayores densidades posibles de acuerdo con las nuevas inversiones y la adaptación de la normativa constituye una fuente potencial de recursos, a la vez que ofrece la posibilidad de impulsar un uso mixto del suelo y fomentar la inclusión social.

Por último, existe otra vía posible cuya ejecución es más sencilla y a corto plazo. Se trata de la adopción de medidas que aumenten la recaudación y articulen el uso del suelo y la movilidad, como el cobro por el uso del espacio público (estacionamiento), los cargos por congestión y las regulaciones que estipulan los requisitos para los estacionamientos en proyectos inmobiliarios. Estas medidas también desincentivan el uso del automóvil privado, lo que ayuda a disminuir la congestión y la contaminación. Sin embargo, en cualquier caso, deben ir acompañadas de estrategias que mejoren la calidad de la movilidad pública.

5. Formas de afrontar los retos para avanzar hacia ciudades inclusivas

La implementación de las medidas anteriormente expuestas requiere un gran esfuerzo por parte de varios actores. La coordinación multinivel y la articulación interinstitucional son fundamentales para avanzar en la senda del desarrollo urbano sostenible.

Los gobiernos nacionales deben planificar sus intervenciones en el territorio en conjunto con las autoridades locales. Dado que en la región el 25% de las inversiones se ejecutan a nivel subnacional, es imprescindible reducir las barreras burocráticas y administrativas que existen entre las entidades, así como explorar las ventajas de la metropolización y las mancomunidades de gobiernos locales (Radics y otros, 2022). Cabe destacar que, de los 29 países de la región que cuentan con carteras ministeriales específicas para vivienda o desarrollo urbano, apenas 4 incorporan el agua y el saneamiento, y solo 3 incluyen la movilidad dentro de sus responsabilidades. Esto es una clara manifestación de la gran brecha que impide formular políticas integradas y coherentes. Por lo tanto, es crucial fortalecer las capacidades y modificar los arreglos institucionales para lograr una nueva visión de la ciudad y entablar un diálogo permanente con el sector privado y la sociedad civil, que permita al Estado dar respuestas acordes a los desafíos actuales.

Las nuevas realidades y los retos económicos, sociodemográficos, políticos y culturales de las urbes latinoamericanas y caribeñas no se resolverán con arreglos institucionales diseñados para enfrentar problemas del siglo XX. Es vital impulsar nuevas perspectivas de políticas públicas que no se limiten a concebir el desarrollo urbano como un problema primariamente físico y espacial, con una evolución futura dependiente de las condiciones del pasado. Al constatar que no existe un solo futuro determinístico, se impone la necesidad de emprender un proceso participativo que permita crear escenarios futuros más allá de las extrapolaciones de las tendencias actuales (PNUD, 2018). En consecuencia, se debe promover una narrativa que incorpore la multidimensionalidad del desarrollo urbano, reconozca la existencia de patrones institucionales condicionados por el pasado (*path dependence*) e incluya, desde una perspectiva de economía política, la formulación de potenciales escenarios futuros.

Esta nueva narrativa deberá prestar especial atención a la inclusión y la productividad, un binomio indisoluble que requiere un refuerzo mutuo. Por lo tanto, se han de incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- Privilegiar el potencial de las políticas urbanas inclusivas, como la densificación inteligente, el aumento de la calidad y el financiamiento de los servicios públicos, así como la mejora de la localización de las viviendas y del funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda.
- Resaltar el papel de la ciudad como factor productivo, en particular la importancia de la aglomeración como impulsora de la productividad urbana.
- Concienciar a la población acerca del papel que desempeña el Estado, ya sea a nivel nacional o local, como generador de riqueza y multiplicador del patrimonio a través de la regulación urbana y la inversión pública.

Una buena narrativa sin capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas no logrará cambiar el modelo de desarrollo urbano. Además, para superar una gobernanza poco efectiva, hace falta un liderazgo público claro, un diálogo social entre los actores relacionados con el desarrollo y una vinculación evidente entre la construcción participativa de escenarios futuros y la implementación de herramientas de gestión pública.

En vista de las consideraciones anteriores, se pone de manifiesto la necesidad de optar por una transformación urbana en lugar de una transición¹¹. A continuación, se presentan orientaciones sobre las capacidades institucionales indispensables para impulsar dicha transformación, sobre la base del marco conceptual descrito en el capítulo III:

Cuadro V.5

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales necesarias para avanzar hacia ciudades inclusivas

Capacidad	Características
Técnica	– Integración de las diversas dimensiones de la política urbana (económicas, sociales y ambientales) para superar la visión de compartimentos estancos. – Generación de datos empíricos sobre los impactos —además de los productos— de las intervenciones urbanas y la infraestructura en la inclusión y la equidad. – Promoción de la visión de que un buen funcionamiento de la ciudad contribuye significativamente a la economía nacional. En la región en desarrollo más urbanizada del mundo, una mayor productividad de la ciudad contribuye al desarrollo nacional. – Profundización de la articulación entre la política urbana nacional y las estrategias impulsadas por los gobiernos locales. – Adopción de la visión de la ciudad como un sistema, en el que el resultado es mayor que la suma de los elementos. – Actualización de la arquitectura institucional pensada para retos del siglo XX y poco adecuada para nuevos desafíos.
Operativa	– Ampliación de las capacidades de las instituciones a cargo de la planificación urbana a fin de que incorporen visiones transversales. – Implementación de mecanismos que recopilen información oportuna sobre las actividades urbanas y la procesen para elaborar estrategias de acción (ciudades inteligentes). – Utilización de tecnología y macrodatos para optimizar la oferta de servicios públicos domiciliarios y de movilidad. – Generación de financiamiento —mediante instrumentos basados en el suelo— destinado a la infraestructura verde, que amplíe la cobertura y mejore la calidad de los servicios públicos y de los bienes públicos y semipúblicos. – Optimización del vínculo con el sector privado y la sociedad civil en lo que respecta al diseño y el seguimiento de la política pública y sus proyectos. – Incidencia en la formación de nuevos cuadros directivos públicos sobre la base de una nueva narrativa, teniendo en cuenta la importancia de analizar los impactos, no solo los productos.
Política	– Liderazgo del Estado en la formulación de visiones integrales compartidas sobre la ciudad, que fomente la confianza y la cooperación entre actores. – Generación de una nueva narrativa sobre la necesidad de analizar la ciudad desde diversas perspectivas, más allá de la dimensión física y espacial. – Respeto de las competencias y el conocimiento de las autoridades locales, garantizando su participación en el diseño de la política pública nacional y las estrategias de intervención. – Aseguramiento de los mecanismos de consulta pública y participación en los procesos de planificación, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.
Prospectiva	– Incorporación de la definición de escenarios futuros que puedan afectar a la ciudad en los instrumentos de planificación urbana estratégica. – Diferenciación entre los escenarios deseados y los factibles, elaborados de forma colectiva con la presencia de múltiples actores. – Identificación de las tendencias de la demanda de servicios urbanos a partir de la evolución sociodemográfica y los cambios en la base económica de la ciudad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

¹¹ El concepto de “transformación” expresa la necesidad de modificar significativamente el patrón de crecimiento urbano desde un punto de vista estructural. Por el contrario, una “transición” implicaría pasar de un punto a otro sin realizar modificaciones relevantes en términos de estructura.

G. Síntesis

América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo. Como se señaló en el capítulo II, la región se encuentra en una trampa de elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales. La desigualdad en la región abarca otras esferas además de los ingresos, como el ejercicio de los derechos, el desarrollo de capacidades y el acceso al poder y a la toma de decisiones. Estos aspectos se asocian, a su vez, con bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, lo que da lugar a un círculo vicioso de refuerzo mutuo.

En este capítulo se analizaron las seis causas que la CEPAL considera centrales para explicar esta trampa. En primer lugar, la desigualdad de ingresos y la escasa movilidad social no solo tienen su origen en los bajos niveles de crecimiento económico y de la productividad, sino también en las brechas de productividad que existen entre los distintos sectores, tamaños de empresas y territorios subnacionales. En segundo lugar, los sistemas tributarios de la región generan recursos fiscales insuficientes para satisfacer las necesidades de gasto público y su estructura está sesgada hacia los impuestos indirectos, que, por su naturaleza, son de carácter regresivo. En tercer lugar, los mercados laborales en la región se caracterizan por presentar una estructura productiva muy heterogénea, con escasa generación de empleo productivo y decente, elevadas tasas de desempleo y una fuerte segmentación, que se refleja en el hecho de que casi la mitad del empleo es informal y, por lo tanto, más precario. Asimismo, América Latina y el Caribe presenta grandes brechas y desigualdades en el acceso a la protección social. En cuarto lugar, en la región se observan disparidades importantes en lo que respecta a los logros educativos de los distintos grupos de la población según el nivel de ingresos, el género, el territorio y la condición étnica y racial, entre otros factores. Esas desventajas quedan patentes en el mercado laboral y en las oportunidades de inclusión laboral. Si bien en los últimos 50 años la región ha mejorado con éxito sus tasas de escolarización, debe centrarse de manera urgente y prioritaria en mejorar sus resultados en términos de aprendizaje. En quinto lugar, la desigualdad de género es una de las dimensiones fundamentales de la desigualdad en América Latina y el Caribe, por lo que forma parte del decálogo de brechas estructurales del desarrollo de la región propuesto por la CEPAL (Salazar-Xirinachs, 2023). La distribución desigual e injusta de las tareas de cuidado es un factor central de la desigualdad de género en la región. En sexto lugar, las zonas urbanas, donde vive el 80% de la población total de la región, se caracterizan por presentar elevados niveles de desigualdad y una marcada segregación espacial, que se manifiesta, por ejemplo, en el acceso diferenciado a los servicios de agua, saneamiento, electricidad y transporte.

Para salir de la trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales que enfrenta América Latina y el Caribe, es necesario elaborar políticas públicas integradas y coordinadas, que incidan de manera simultánea en las causas fundamentales que originan esta trampa. En este capítulo, no solo se formulan recomendaciones sobre las medidas que podrían adoptar los gobiernos de América Latina y el Caribe para superar la trampa de la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales en cada una de las seis causas analizadas (el “qué”), sino que también se analiza de qué manera pueden adoptarlas (el “cómo”), lo que se relaciona con el desarrollo de capacidades TOPP y el fortalecimiento de la gobernanza. Este último es un elemento distintivo del presente documento, que también se trata en los capítulos IV, VI y VII.

El desarrollo de capacidades TOPP es indispensable para atender de manera integral y eficiente las seis causas de la desigualdad aquí señaladas. En los cuadros presentados al final de cada sección, se mencionaron, entre otras cosas, los conocimientos y las habilidades que deben promoverse en las instituciones y en las personas responsables del diseño y la formulación de políticas en materia de reducción de la desigualdad, las características clave que deberían tener las políticas en cada una de las seis áreas, las oportunidades para establecer mecanismos de seguimiento y evaluación, la centralidad de la gestión de los recursos financieros y la necesidad de fomentar el diálogo entre los actores y mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así como la importancia de realizar ejercicios colectivos de prospectiva.

Por su parte, el fortalecimiento de la gobernanza y del diálogo social es clave en procesos como la formulación e implementación de políticas sociales y de protección social a través de mecanismos multinivel y multiactor; la articulación de pactos fiscales duraderos; la coordinación horizontal y vertical entre los niveles de gobierno y con actores clave del desarrollo social para promover las transformaciones estructurales necesarias que permitan avanzar hacia un desarrollo social inclusivo, y el fomento de prácticas de liderazgo público, diálogo social y construcción participativa de escenarios futuros que contribuyan a reducir las brechas territoriales, entre otras cosas.

Bibliografía

- Abramo, L. y otros (2021), “Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión,” *serie Políticas Sociales*, N° 241 (LC/TS.2021/138), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acosta, F. (2022), “Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina,” *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2023), “Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo,” *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y A. Espejo (2023), “Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe,” *Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social: promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe*, serie Seminarios y Conferencias, N° 106 (LC/TS.2023/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (eds.) (2024), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A., E. Espíndola y J. Vila (2024), “Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez,” *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bango, J. y P. Cossani (2022), *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), Santiago, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU-Mujeres/CEPAL).
- Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho (2017), “Revisiting personal income tax in Latin America: evolution and impact,” *OECD Development Centre Working Paper*, N° 338, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Becker, G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), “Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19,” *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brown, G., M. El-Erian y M. Spence (2023), *Permacrisis: A Plan to Fix a Fractured World*, Londres, Simon & Schuster.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), “Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe,” Santiago, en prensa.
- (2024b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/5-P), Santiago.
- (2024c), *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2024/4), Santiago.
- (2024d), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago.
- (2024e), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.
- (2024f), “Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá: diseño y puesta en marcha de un pacto político, social y fiscal,” *Boletín Igualdad de Género*, N° 2, Santiago.
- (2023a), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- (2023b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- (2023c), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2023d), *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1), Santiago.
- (2023e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2022c), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- (2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- (2021b), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- (2021c), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.

- (2020b), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- (2017a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- (2017b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2017c), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016), *Productividad y brechas estructurales en México* (LC/MEX/L.1211), Santiago.
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2295(SES.31/4)), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2024), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2023* (LC/TS.2024/19), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- CEPAL/Oxfam Internacional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam Internacional) (2019), “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago.
- CEPAL/UNESCO/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2024), “Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe”, Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2023), “Primera infancia, desigualdades y derechos en América Latina y el Caribe”, *Desafíos*, N° 25, Santiago.
- Clichevsky, N. (2000), “Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 28 (LC/L.1430-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Correa, F., V. Leiva y G. Stumpo (2022), “Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina”, *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1), M. Dini y G. Stumpo (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Correa, F. y G. Stumpo (2017), “Brechas de productividad y cambio estructural”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91), M. Cimoli y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cunningham, M. y G. MacDonald (2012), “Housing as a platform for improving education outcomes among low-income children”, Washington, D.C., Urban Institute.
- Espejo, A. (2022), “Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. y otros (2023), “Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernández, D., S. Saravia y M. Gil (2021), “Políticas regulatorias y tarifarias en el sector de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 205 (LC/TS.2021/81), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Figuroa, N. y R. Holz (2023), “Las persistentes brechas de protección social en la región”, *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fraser, N. (2015), “Las contradicciones del capital y los cuidados”, *New Left Review*, N° 100, Madrid, Editorial Traficantes de Sueños.
- Goytia, C. (2022), “Situación financiera de la movilidad urbana en Buenos Aires, 2015-2021”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Heckman, J. y D. Masterov (2007), “The productivity argument for investing in young children”, *Review of Agricultural Economics*, vol. 29, N° 3, Oxford, Oxford University Press.

- Holz, R. y A. Palma (2023), "Oportunidades y desafíos para robustecer las capacidades institucionales de la protección social", *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hone, T., J. Macinko y C. Millett (2018), "Revisiting Alma-Ata: what is the role of primary health care in achieving the Sustainable Development Goals?", *The Lancet*, vol. 392, N° 10156, Ámsterdam, Elsevier.
- Huepe, M. (2024), "El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros.
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- JMP (Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene) (2023), "Rural and urban service levels, 2015 and 2022" [en línea] <https://washdata.org/data/household#!/>.
- Jorrat, M. (2021), "Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 218 (LC/TS.2021/117), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Komives, K. y otros (2006), *Agua, electricidad y pobreza: quién se beneficia de los subsidios a los servicios públicos*, Bogotá, Banco Mundial.
- Mankiw, N., D. Romer y D. Weil (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- Marín, A. (2022), "Situación financiera de la movilidad urbana en Ciudad de México", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/212), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2019), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420), Nueva York.
- (2017), *Nueva Agenda Urbana* (A/RES/71/256), Nueva York.
- (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, París.
- (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, París.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2023a), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, París.
- (2023b), *Perspectivas económicas de América Latina 2023: invirtiendo para un desarrollo sostenible*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra.
- ONU-Hábitat/OMS (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Organización Mundial de la Salud) (2021), *Progresos en el tratamiento de las aguas residuales: Estado mundial y necesidades de aceleración del indicador 6.3.1. de los ODS*, Ginebra.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2022), *Presupuestos con enfoque de género: una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina*, Panamá.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2019), "Pacto 30.30.30: APS para la Salud Universal", Washington, D.C.
- Palma, A. (2024), "Inclusión digital y protección social: elementos para el análisis", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Phillips, W., E. Thorne y E. Chong Ling (2023), "Assessment of the economic costs of vehicle traffic congestion in the Caribbean: a case study of Trinidad and Tobago", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 122 (LC/TS.2023/191-LC/CAR/TS.2023/8), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2018), *Foresight Manual: Empowered Futures for the 2030 Agenda*, Singapur.
- Pritchett, L. (2024), "¿En qué casos la educación promueve el desarrollo? Políticas educativas para un crecimiento transformador", *Dilemas actuales y retos urgentes para un modelo de desarrollo productivo, inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe. Ciclo de conferencias magistrales del 75° aniversario de la CEPAL*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

- Radics, A. y otros (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2022/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL/BID).
- Rivas, J. e Y. Gaudin (2021), “Diagnóstico de las brechas estructurales en México: una aproximación sistémica general”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/207-LC/MEX/TS.2021/26), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C., V. Tanenbaum e I. Jacas (2023), “Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas: reflexiones para América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. y R. Holz (eds.) (2023), “El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes”, *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodrik, D. y C. Sabell (2020), “Building a good jobs economy”, *HKS Working Paper*, N° RWP20-001, Cambridge, Universidad de Harvard.
- Roman, F. (2022), “Situación financiera de la movilidad urbana en São Paulo”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/209), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossell, C. (2023), “Prestaciones familiares y cuidados de larga duración: lecciones de Europa y apuestas estratégicas para un Estado de bienestar en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. (2023), “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. y J. Chacaltana (eds.) (2018), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Samaniego, J. y otros (eds.) (2024), “Hacia ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes: el enfoque del gran impulso para la sostenibilidad aplicado a la movilidad urbana”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/11), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sandoval, E. (2022), “Situación financiera de la movilidad urbana en Bogotá”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/151), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos, R. (coord.) (2024), “Enfrentar la desigualdad en la primera infancia: las huellas de la pandemia de COVID-19 en las nuevas generaciones de niñas y niños de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Saravia, S. y otros (2023), “Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: efectos en el empleo verde y el valor agregado bruto”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 218 (LC/TS.2023/101), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2022), “Oportunidades de la economía circular en el tratamiento de aguas residuales en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 213 (LC/TS.2022/193), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schweinhart, L. (2004), *The High/Scope Perry Preschool Study through Age 40: Summary, Conclusions, and Frequently Asked Questions*, Ypsilanti, HighScope.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*, Santiago.
- UNESCO/UNICEF/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2019), *Un mundo listo para aprender: dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia: documento informativo de promoción*, Nueva York.
- Valenzuela, J. y N. Yáñez (2022), “Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: dos décadas de avances y desafíos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/50), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/UNESCO).
- Van Hemelryck, T. (2021), “Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios”, *Caja de herramientas: gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Woetzel, J. y otros (2021), *The Rise and Rise of the Global Balance Sheet: How Productively Are We Using Our Wealth?*, Nueva York, McKinsey Global Institute.



CAPÍTULO VI

¿Cómo promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático?

Introducción

- A. El cambio climático: motor de transformaciones y del crecimiento económico
- B. Transición energética
- C. La electromovilidad como sistema y el potencial dinamizador de la movilidad urbana sostenible
- D. Minerales críticos para la transición energética y la electromovilidad
- E. Agua y cambio climático: desafíos y oportunidades
- F. Turismo sostenible
- G. La bioeconomía: motor para la transformación productiva sostenible
- H. La economía circular: eficiencia y transformación productiva
- I. Síntesis

Bibliografía

Introducción

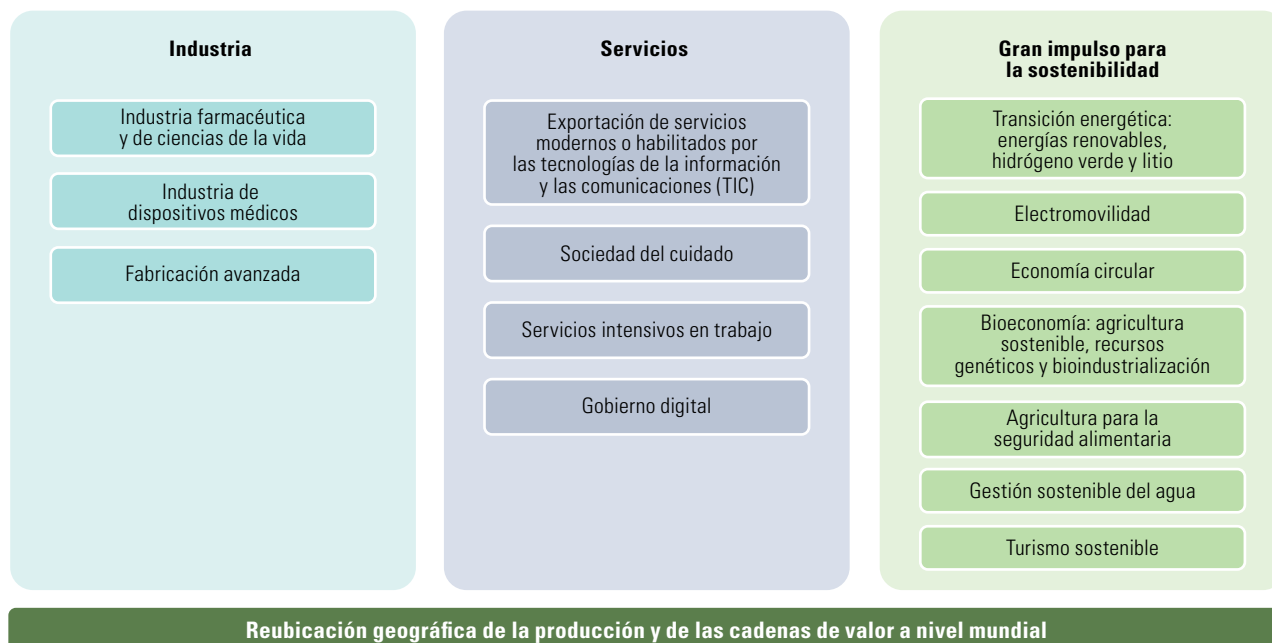
Como se ha señalado en capítulos anteriores, la combinación de bajo crecimiento económico y escasa creación de empleo de calidad, acumulación de demandas insatisfechas y degradación ambiental, junto con las crecientes perturbaciones climáticas, exacerba la conflictividad socioambiental, erosiona la confianza de la población en las instituciones y sitúa en el centro de la agenda la discusión sobre cómo lograr transiciones justas, responsables y sostenibles.

La sostenibilidad ambiental —tanto en clave de oportunidad como de problema— ya desempeña un papel importante en ámbitos como la competitividad, las políticas de desarrollo productivo, la adopción de nuevas tecnologías, la innovación, las decisiones de mercado y las opciones de política para las estrategias de crecimiento económico (De Miguel y Sánchez, 2023). El desafío es aprovechar precisamente las oportunidades de desarrollo productivo y competitividad que la región tiene en sectores esenciales para la transición carbónica mundial, sin dejar de aprovechar las ventajas comparativas tradicionales, pero actuando de manera responsable y obteniendo un reparto justo de los costos y beneficios.

De esta manera, la dimensión ambiental se integra como una parte consustancial de la nueva estrategia de crecimiento y desarrollo que ha propuesto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y que se enfoca en sectores dinamizadores como los que se presentan en el diagrama VI.1, que ya se presentó en el capítulo II, pero también se reproduce aquí por su relevancia para comprender el contenido y la estructura de este capítulo. Un número significativo de esos sectores dinamizadores corresponde a lo que se ha llamado el “gran impulso para la sostenibilidad”. La gran transformación productiva que se propone es un cambio de paradigma sobre el crecimiento económico de la región: su objetivo es lograr un crecimiento no solo más alto y sostenido, sino también más inclusivo y sostenible, como se explicó en el capítulo IV. Los análisis sectoriales de este capítulo dejarán más claro este punto y echarán algunas luces sobre cómo promover las transformaciones necesarias en cada uno de los sectores considerados.

Diagrama VI.1

Sectores impulsores o dinamizadores para la gran transformación productiva



Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs y M. Llinás, “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Estos sectores impulsores, que variarán dependiendo de cada país, tendrían la capacidad de propiciar transformaciones productivas con mayor inclusividad y sostenibilidad ambiental, además de generar sinergias y efectos de retroalimentación para reforzar el crecimiento de la región. Como se puede apreciar en el diagrama VI.1, los sectores priorizados por la CEPAL que contribuirían a promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático incluyen: la transición energética (energías renovables, hidrógeno verde y recursos mineros asociados, como el litio); la movilidad sostenible, incluida la electromovilidad; la bioeconomía, que englobaría la agricultura sostenible y regenerativa, el aprovechamiento de los recursos genéticos y la bioindustrialización, entre otras cosas; la gestión hídrica sostenible; el ecoturismo y el turismo sostenible, y la economía circular (Salazar-Xirinachs, 2023; Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023; CEPAL, 2022).

En este capítulo se abordará, en primer lugar, el desafío del cambio climático, como fuerza motriz de muchas de las transformaciones que presentarán oportunidades productivas para la región, para después analizar la situación y el desarrollo de los sectores impulsores ya mencionados. En su presentación, se comenzará por el eje energía-transporte-minerales, tres áreas críticas para la transición, se continuará con servicios impulsores conectados con el agua y el turismo y, por último, se hará referencia a dos transformaciones económicas: la bioeconomía y la economía circular. En todos los casos, se analizarán las capacidades institucionales necesarias para abordar las transformaciones en cada sector y los aspectos necesarios de gobernanza y diálogo social. El capítulo finaliza con un análisis del círculo virtuoso entre institucionalidad, desempeño ambiental y transformaciones tecnológicas.

A. El cambio climático: motor de transformaciones y del crecimiento económico

Los impactos del cambio climático y las respuestas a este fenómeno están moldeando la economía mundial. La transición a una economía con bajas emisiones de carbono exigirá una transformación estructural de una escala, alcance y velocidad sin precedentes (IPCC, 2023; Pisani-Ferry y Mahfouz, 2023). Estos cambios son impulsados por acciones de política, en particular, políticas de desarrollo productivo.

La comunidad científica ha estimado que, para mantener el aumento de temperatura por debajo de 2 °C, y preferiblemente por debajo de 1,5 °C, el mundo debe descarbonizarse de forma acelerada. El escenario de 1,5 °C exige que las emisiones se recorten un 43% a 2030 y un 84% a 2050 con respecto a los niveles de 2019. En tanto, el objetivo de 2 °C exige una reducción del 21% a 2030 y del 64% a 2050 (IPCC, 2023).

Las emisiones están muy ligadas a la actividad económica. Gracias al desarrollo tecnológico y a otros cambios productivos, esta relación se ha ido debilitando con el tiempo, lo que ha permitido generar menos emisiones por cada unidad de producción mundial. La razón de este desacople radica, entre otras cosas, en las mejoras en la eficiencia energética, la mayor proporción de energías renovables en la matriz energética y la penetración de la electromovilidad. Sin embargo, la velocidad de desacople se encuentra muy alejada de las tasas necesarias para lograr las metas mencionadas.

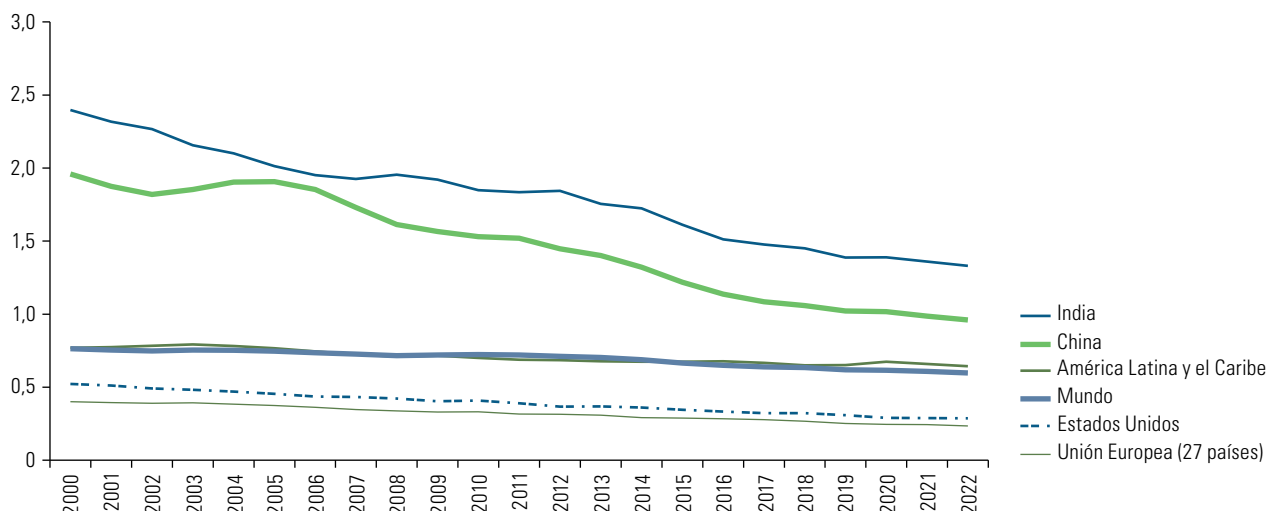
En 2022, el mundo emitió, en promedio, 0,6 toneladas por cada 1.000 dólares de PIB de 2015, frente a 0,8 toneladas emitidas en 2000. Este indicador es una medida de la huella de carbono de la economía. A nivel mundial, entre 2000 y 2014, la economía se descarbonizó a una tasa del 0,7% al año, y a partir de 2015, año de la firma del Acuerdo de París, esta velocidad se duplicó. América Latina y el Caribe, por su parte, prácticamente genera el mismo monto de emisiones por unidad del PIB que el promedio mundial. Sin embargo, aunque presentaba la misma tasa de descarbonización para el período previo al Acuerdo de París, no ha progresado al ritmo del mundo en el aumento de la velocidad de descarbonización, ya que, por el contrario, registró una desaceleración entre los dos períodos de estudio (véase el gráfico VI.1).

Gráfico VI.1

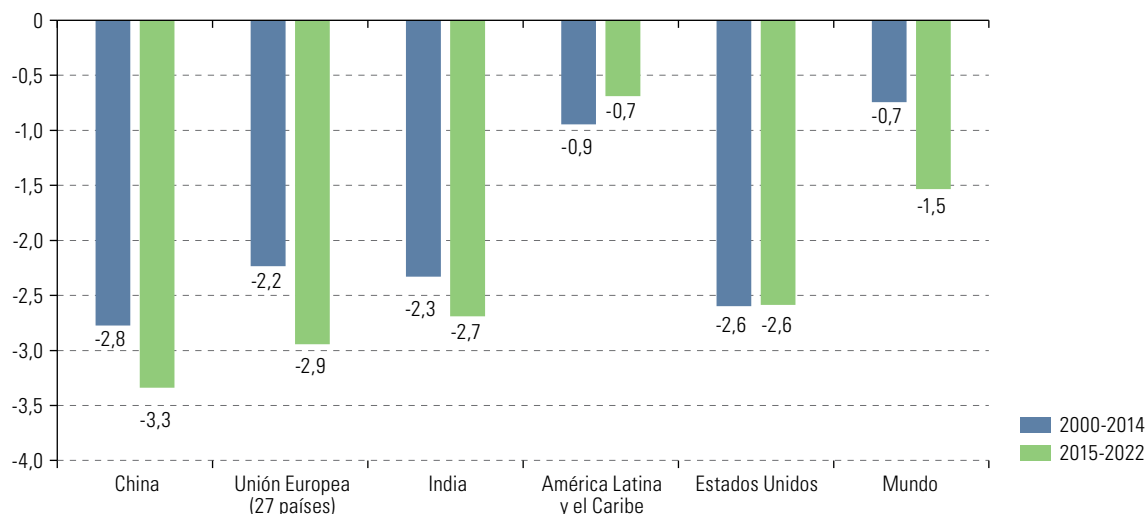
Países y regiones del mundo seleccionados: huella de carbono y velocidad de descarbonización de la economía, 2000-2022

A. Huella de carbono

(En toneladas de CO₂eq por cada 1.000 dólares de PIB de 2015)

**B. Velocidad de descarbonización**

(Tasa de variación de la huella de carbono)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" [en línea] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> y M. Crippa y otros, *GHG emissions of all world countries*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.

Nota: Las emisiones no incluyen el cambio de uso del suelo.

Si la economía mundial mantiene un crecimiento del 3% a 2030 (FMI, 2024), para lograr la meta de 1,5 °C se precisa una velocidad de descarbonización del 10%, es decir, casi siete veces la velocidad experimentada entre 2015 y 2022. Para alcanzar la meta de 2 °C, la velocidad de descarbonización debe aumentar al 6%, es decir, cuatro veces la tasa observada en los últimos ocho años. Aunque, como se analizará más adelante, la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono ya se encuentra en curso —asociada a las energías renovables, la electromovilidad o la emergencia del hidrógeno verde, entre otros factores— aún se está muy lejos de alcanzar la magnitud y la velocidad necesarias.

La descarbonización de las economías, a través de la reconfiguración de los sistemas energético, alimentario, de transporte y de producción, ajustada a los objetivos climáticos, exige grandes inversiones. Se estima que la transición a nivel mundial demanda inversiones anuales del orden de 9,2 billones de dólares hasta 2050, lo que representa un monto adicional anual de 3,5 billones de dólares con respecto a las inversiones actuales (McKinsey Global Institute, 2022). Para América Latina y el Caribe, cumplir con los compromisos de acción climática supone una inversión anual de entre 215.000 y 284.000 millones de dólares, equivalente a un promedio de inversión anual de entre el 3,7% y el 4,9% del PIB regional hasta 2030 (CEPAL, 2024c).

Este necesario esfuerzo de inversión se enmarca en el contexto de la trampa de baja capacidad para crecer que se explicó en el capítulo II. En esta configuración de necesidades de inversión y bajo dinamismo económico, las inversiones para enfrentar el cambio climático se presentan como una oportunidad no solo para cumplir con los compromisos climáticos, sino también para dinamizar las economías, promover la innovación y aumentar la productividad, y esto no solo en América Latina y el Caribe, sino a nivel mundial (Zenghelis y otros, 2024; Banco Mundial, 2023; CEPAL, 2022).

La aceleración de las inversiones en acción climática al ritmo necesario solo puede resultar de un fortalecimiento de las políticas de desarrollo productivo. Algunos países ya cuentan con planes ambiciosos, entre los que se destacan el Pacto Verde Europeo de la Unión Europea (2019), la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*) de los Estados Unidos (2022) y el Plan de Transformación Ecológica dentro del Programa de Aceleración del Crecimiento del Brasil (2024), que apuntan a la acción climática como un catalizador para el crecimiento económico a través de la promoción de inversiones en sectores clave. Estos sectores se caracterizan por, al menos, promover un crecimiento más acelerado, ya sea del empleo de calidad o de la producción, y simultáneamente reducir la huella ambiental. Además, las inversiones tienen el potencial de reducir la presión en la balanza de pagos al sustituir la demanda de importación de combustibles por producción local (véase el cuadro VI.1).

Cuadro VI.1

Resumen de las características en aspectos relacionados a cambio climático de los principales planes mundiales

Componente	Ley de Reducción de la Inflación (<i>Inflation Reduction Act</i>) de los Estados Unidos (2022)	Pacto Verde Europeo de la Unión Europea (2019)	Plan de Transformación Ecológica del Brasil (2024)	XIV Plan Quinquenal 2021-2025 de China
Objetivos generales	Reducir las emisiones de carbono, promover la seguridad energética y mejorar la competitividad económica.	Convertir a Europa en el primer continente con neutralidad climática hacia 2050, fomentar una economía limpia y circular, proteger la biodiversidad y garantizar una transición justa.	Fomentar un desarrollo sostenible mediante la reducción de emisiones y la promoción de tecnologías limpias, asegurando un crecimiento inclusivo y sostenible.	Promover un desarrollo económico y social de alta calidad, con especial énfasis en el desarrollo verde y la innovación como núcleo del desarrollo moderno.
Montos de inversión	Aproximadamente 369.000 millones de dólares destinados a esfuerzos de energía limpia y reducción de emisiones de carbono. Como apoyo a la fabricación nacional, se destinarán 30.000 millones de dólares a créditos fiscales para la fabricación de paneles solares, turbinas eólicas y procesamiento de minerales críticos. Además, se destinarán 10.000 millones de dólares a créditos de inversión para la fabricación de energía limpia.	La Comisión Europea ha comprometido movilizar al menos 1 billón de euros en inversiones sostenibles para el próximo decenio, incluido un 30% del presupuesto multianual de la Unión Europea y el instrumento NextGenerationEU para la recuperación tras la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). La estrategia europea Global Gateway tiene por objeto promover vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, de la energía y del transporte, así como reforzar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo. Busca movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones en infraestructura de calidad, entre 2021 y 2027.	Se destinarán 1,7 billones de reales (aproximadamente 347.500 millones de dólares) para impulsar el desarrollo sostenible a través de asociaciones público-privadas.	El plan no especifica un monto total de inversión, pero establece marcos para la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y desarrollo sostenible.

Componente	Ley de Reducción de la Inflación (<i>Inflation Reduction Act</i>) de los Estados Unidos (2022)	Pacto Verde Europeo de la Unión Europea (2019)	Plan de Transformación Ecológica del Brasil (2024)	XIV Plan Quinquenal 2021-2025 de China
Sectores prioritarios	Energía limpia, fabricación nacional de tecnologías limpias, transporte limpio e infraestructura energética.	Energía limpia, transporte y movilidad sostenible, biodiversidad, economía circular, construcción y renovación energéticamente eficientes, y agricultura sostenible.	Infraestructura sostenible, energías renovables y transporte con bajo contenido de carbono.	Energía limpia, economía circular y transformación verde de sectores industriales y urbanos.
Incentivos fiscales	Incluyen créditos fiscales para energía limpia, vehículos eléctricos y mejoras en la eficiencia energética de los hogares.	Incluye el Mecanismo para una Transición Justa, que es parte del Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo y busca movilizar recursos para las regiones más dependientes de los combustibles fósiles y menos preparadas para la transición verde.	Se utilizarán incentivos financieros y políticas de apoyo para estimular las inversiones privadas en tecnologías sostenibles.	Se promueven políticas y reformas para facilitar una transición hacia un desarrollo más verde y sostenible.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. M. Sutter y M. D. Sutherland, "China's 14th five-year plan: a first look", *In Focus*, Servicio de Investigaciones del Congreso, 2021; E. L. F. Schipper y otros, "Climate resilient development pathways", *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H.-O. Pörtner y otros (eds.), Cambridge University Press, 2022; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "China's 14th 5-year plan: spotlighting climate & environment", *Issue Brief*, 2021 [en línea] <https://www.undp.org/china/publications/issue-brief-chinas-14th-5-year-plan-spotlighting-climate-environment>; PNUD, "China's 14th five-year plan", *Issue Brief*, 2021 [en línea] <https://www.undp.org/china/publications/issue-brief-chinas-14th-five-year-plan>; Banco Asiático de Desarrollo (BASD), *The 14th Five-Year Plan of the People's Republic of China—Fostering High-Quality Development*, junio de 2021; Comisión Europea, "Cumplir el Pacto Verde Europeo", 2021 [en línea] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_es#documentos; Comisión Europea, "Achievements of the von der Leyen Commission", 2024 [en línea] <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/878870/3%20European%20Green%20Deal.pdf>; Gobierno del Brasil, "Nuevo Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)", 2023 [en línea] <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-madri/madri-arquivos/apresentacao-do-novo-pac>; McKinsey & Company, "The Inflation Reduction Act: here's what's in it", 24 de octubre de 2022 [en línea] <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-inflation-reduction-act-heres-whats-in-it>.

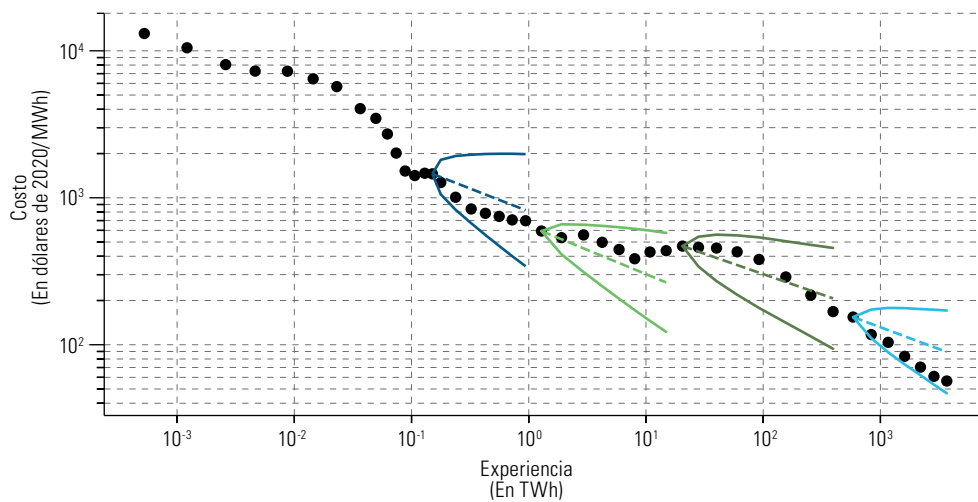
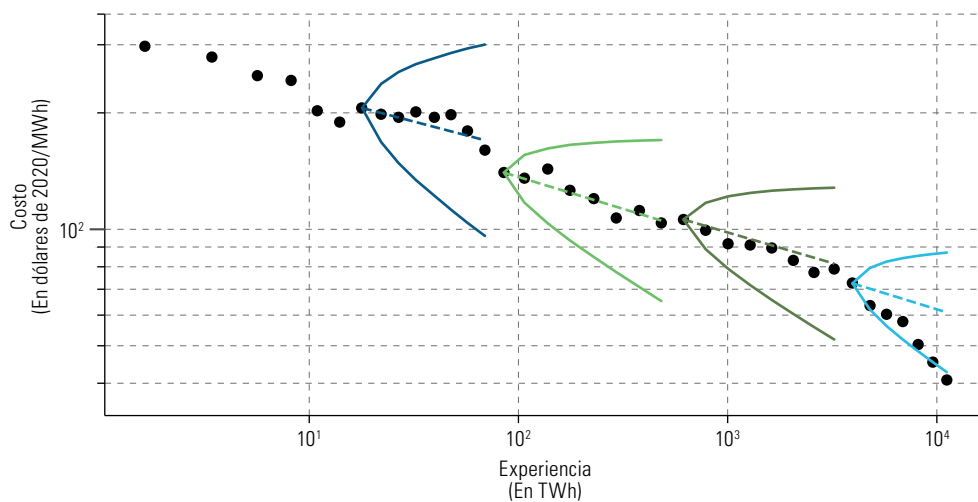
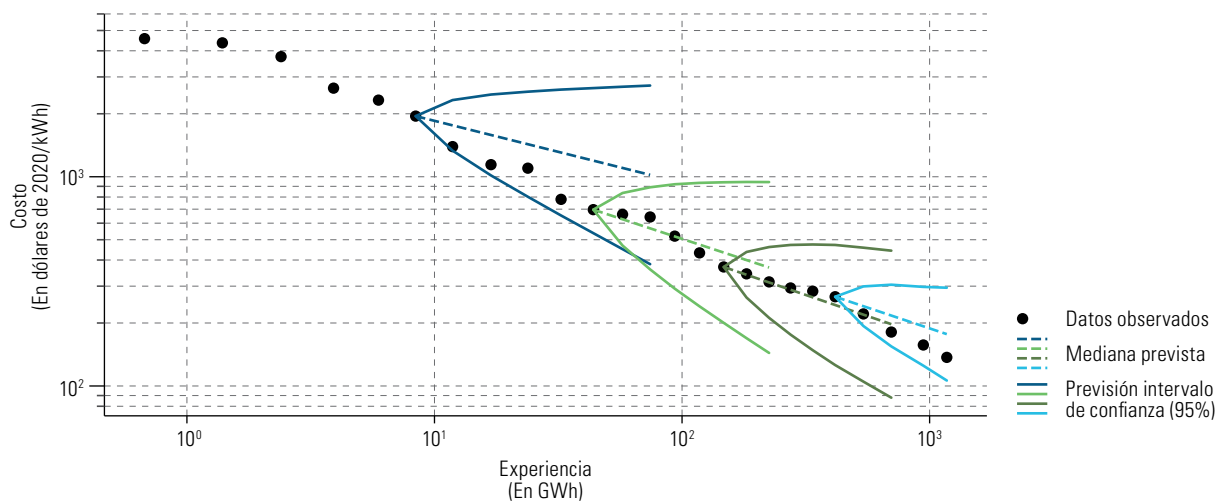
Estimaciones recientes (Red de Bancos Centrales y Supervisores para Ecologizar el Sistema Financiero, s.f.), muestran que, si el mundo comienza una pronta y rápida transición hacia economías con bajas emisiones de carbono (escenario de transición ordenada), en 2050, el PIB de América Latina y el Caribe podría ser alrededor de un 8% superior al PIB resultante de mantener las políticas actuales. Estas ganancias netas se logran al evitar los daños del cambio climático, aun descontando los costos que puedan tener las políticas de reducción de emisiones.

La transición hacia economías con bajas emisiones de carbono provocará la creación de nuevos sectores, en tanto reduce o elimina otros. Este es el concepto schumpeteriano de "destrucción creativa del progreso técnico", pero en esta ocasión se presenta en una dimensión masiva, sistémica. El nivel de exposición que cada economía exhibe depende de su estructura económica. De esta manera, las economías que tienen una gran dependencia de actividades intensivas en carbono serán más vulnerables a la transición y, entre más abrupta sea dicha transición, más disruptiva será o mayores costos podrá tener. De esta manera, la inversión en sectores con bajas emisiones de carbono crea una economía menos expuesta a la transición y reduce la probabilidad de incurrir en activos varados, a la vez que dichos sectores se posicionan entre los nuevos sectores dinámicos.

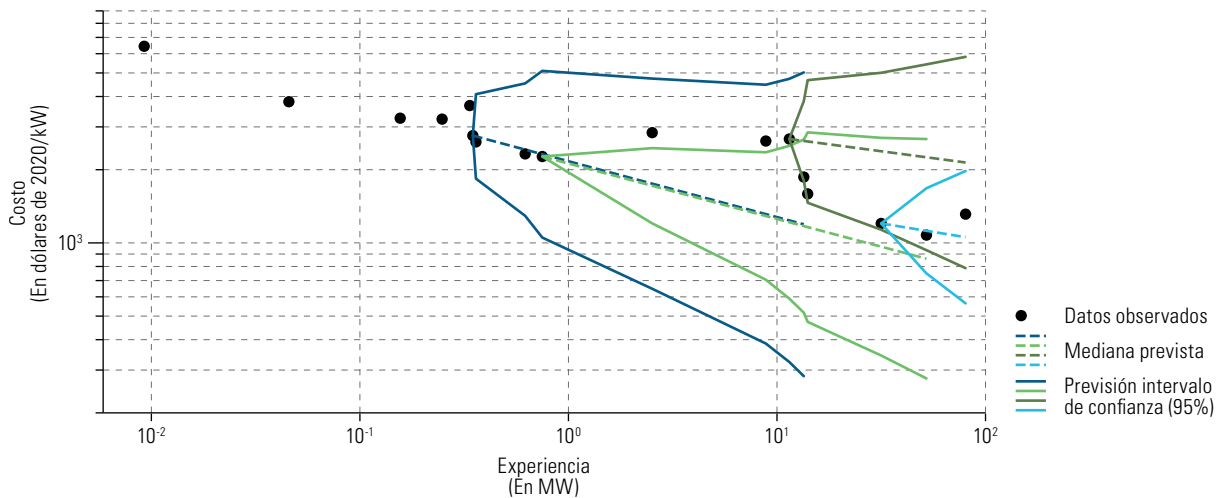
Más aún, la inversión es generadora de innovación y productividad. Las tecnologías relacionadas con la producción de energía solar, eólica y de almacenamiento energético han reducido sus costos, principalmente por el impulso en la inversión en estos sectores. Esto se debe al fenómeno conocido como curva de aprendizaje, o ley de Wright, que establece que cada vez que se incrementa la producción mundial acumulada de una tecnología, se reduce su costo. El gráfico VI.2 muestra esto con los costos de la energía solar, eólica, de baterías y de electrolizadores, cuyos precios han decrecido con la producción mundial (Way y otros, 2022). Por ejemplo, el precio de los paneles solares fotovoltaicos se ha reducido un 99,6% desde 1976, y se estima que el costo baja un 28% cada vez que la producción mundial se duplica, y, en el caso de la energía eólica, el costo se reduce un 15% (Sharpe, 2023). Se estima que, con cada duplicación de la producción, el costo se reduce entre un 9% y un 13% en el caso de los electrolizadores, y entre un 20% y un 30% en el caso de las baterías de litio (Usher, 2022).

Gráfico VI.2

Relación entre el costo y la producción mundial de energía, curva de experiencia estimada, niveles históricos

A. Energía solar, 1976-2020**B. Energía eólica, 1984-2020****C. Energía de baterías, 1996-2020**

D. Energía de electrocatalizadores, 2004-2020



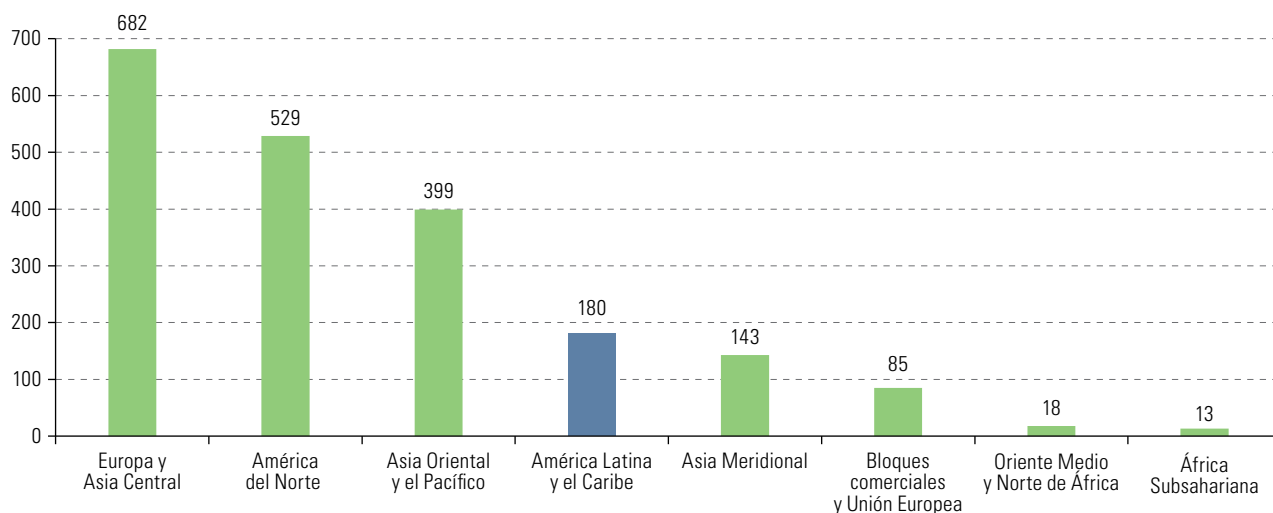
Fuente: R. Way y otros, "Empirically grounded technology forecasts and the energy transition", *Joule*, vol. 6, N° 9, 21 de septiembre de 2022.

Este fenómeno muestra que el progreso técnico avanza a través del tiempo, empujado por diversos efectos de retroalimentación, como la investigación y el desarrollo (I+D), la curva de aprendizaje y las economías de escala, entre otros (Sharpe, 2023). Para la mejor difusión de estos efectos de retroalimentación a nivel de los países, es preciso que las instituciones necesarias para impulsar las transformaciones cuenten con capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) (Salazar-Xirinachs, 2023). De esta manera, un alza de los niveles de inversión en sectores transformadores tiene la capacidad de promover crecimiento no solamente a través del aumento de la demanda (multiplicadores keynesianos), sino promoviendo la innovación, motor de la productividad de la economía (Zenghelis y otros, 2024).

De igual forma, pero con menor intensidad tecnológica, los sectores más vulnerables a los impactos físicos del cambio climático deben identificar, evaluar, medir y gestionar los riesgos financieros relacionados al impacto de fenómenos meteorológicos extremos, tanto los crónicos, como las sequías o el deshielo de los glaciares, como los agudos, como las tormentas tropicales, las inundaciones o los golpes de calor. La valoración de la materialidad de estos riesgos va a influir en las estrategias comerciales y la forma de organizar las actividades de las empresas dedicadas a los servicios de abastecimiento de agua, la producción de alimentos, el turismo en zonas vulnerables (como el de playa) y a la propia planificación urbana, lo que generará otro tipo de inversiones con su correspondiente impacto económico positivo, al evitar daños y al crear o reforzar nuevas actividades como la bioeconomía y el turismo sostenible.

Por último, las inversiones en sectores transformadores, como parte de una política de desarrollo productivo, permiten mejorar la inserción internacional de las economías de la región. Esto es particularmente importante dadas las acciones que están tomando diversas economías a nivel mundial. El repositorio de nuevas políticas industriales Global Trade Alert (GTA)¹ registra que, en 2023, el número de nuevas políticas industriales superó las 2.500 medidas, de las cuales, 2.050 tienen el potencial de distorsionar el comercio internacional. La mayoría de estas medidas fueron anunciadas por economías de Europa, América del Norte y Asia y el Pacífico (79%). En América Latina y el Caribe se identificaron 180 medidas, y, de ellas, el 86% establecen como objetivo la mejora en la competitividad estratégica, el 10% se relacionan con la mitigación del cambio climático (principalmente bienes, *software* y tecnología, seguidos de tecnologías con bajas emisiones de carbono), y el 4% restante corresponden a temas relacionados con la seguridad de abastecimiento (no alimentaria) (véase el gráfico VI.3).

¹ Véase [en línea] <https://data.globaltradealert.org/>.

Gráfico VI.3**Nuevas políticas industriales distorsionadoras, 2023***(En número)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Global Trade Alert (GTA) [en línea] <https://data.globaltradealert.org/>.

El instrumento de política más utilizado han sido las subvenciones a los productores locales. En América del Norte destacan las políticas de localización (véase el cuadro VI.2). Es importante notar que las políticas que no dependen de los gastos directos del presupuesto público pueden ser instrumentos utilizados con mayor frecuencia en países con espacios fiscales acotados. A nivel de preocupaciones climáticas, si bien el instrumento elegido continúa siendo los subsidios internos, las políticas de localización se utilizaron como segunda opción.

Cuadro VI.2**Instrumentos de política industrial distorsionadores, por instrumento de política y región, 2023***(En número de instrumentos)*

Región	Subvención ^a	Política de importación ^b	Política de localización	Subvención a la exportación ^c	Política de exportación ^d	Política de inversión extranjera directa ^e	Política de contratación pública ^f	Otras
América Latina y el Caribe	84	62	14	11	4	3		2
Asia Oriental y el Pacífico	203	61	16	64	29	5	2	19
Europa y Asia Central	494	35	8	59	41	15	10	20
Orient Medio y Norte de África	12	1		4	1			
América del Norte	276	27	112	30	23		23	38
Asia Meridional	32	63	31	6	10		1	
África Subsahariana	7	2		2	2			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Global Trade Alert (GTA) [en línea] <https://data.globaltradealert.org/>.

Nota: Cuanto más verde el color de los cuadros, mayor es el número de instrumentos.

^a Cubren aportaciones de capital y participaciones en el capital, subvenciones financieras, incentivos a la importación, subvenciones en especie, bonificaciones de intereses, estabilización de precios, subvenciones a la producción, ayudas estatales, préstamos estatales, ayudas estatales no especificadas y desgravaciones fiscales o de la seguridad social.

^b Cubren antidumping, prohibiciones de importación, control de las importaciones, requisitos para la concesión de licencias de importación, contingente de importación, arancel de importación, contingente arancelario de importación, fiscalidad interna de las importaciones, medidas no arancelarias relacionadas con la importación y salvaguardias.

^c Cubren las subvenciones a la exportación, la ayuda financiera en el mercado exterior, otros incentivos a la exportación, los incentivos a la exportación basados en los impuestos y el financiamiento del comercio.

^d Cubren las prohibiciones de exportación, los requisitos para la concesión de licencias de exportación, los contingentes de exportación, los contingentes arancelarios de exportación, los impuestos a la exportación, los requisitos de suministro local para las exportaciones y las medidas no arancelarias relacionadas con la exportación.

^e Cubren la inversión extranjera directa (IED): normas de entrada y propiedad, incentivos financieros.

^f Cubren los cambios en la legislación o la práctica de la contratación pública.

Ante este escenario mundial, la región tiene la oportunidad de realizar sus propias apuestas en torno a sectores impulsores y sus cadenas de valor en las que tiene ciertas ventajas comparativas, estableciendo políticas y capacidades institucionales acordes, en virtud de la nueva visión de políticas de desarrollo productivo explicada en el capítulo IV. Estos sectores se analizan a continuación.

B. Transición energética

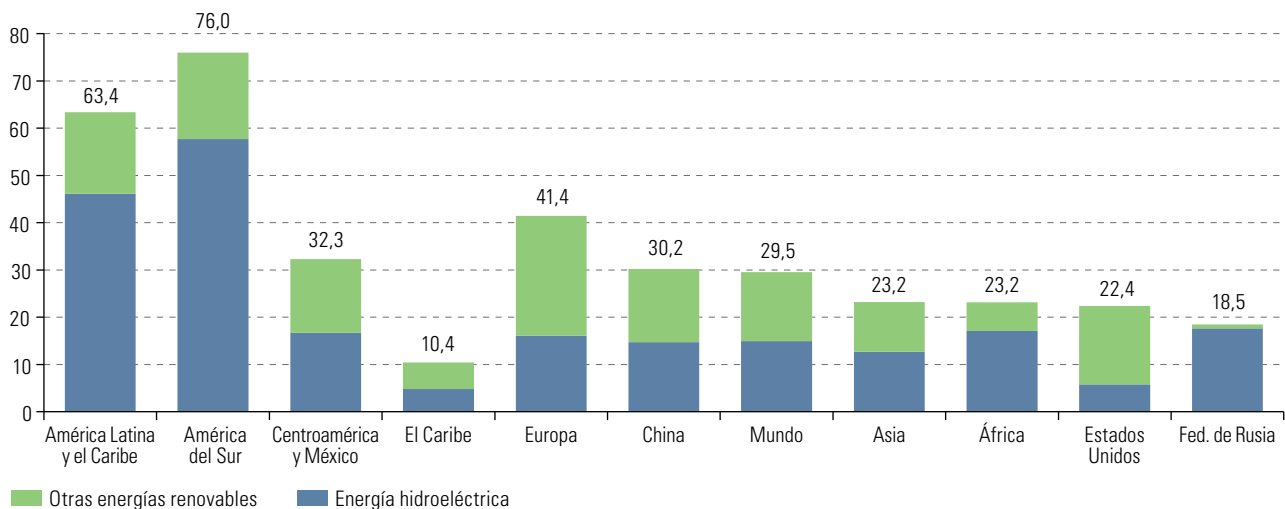
1. El potencial de las energías renovables

América Latina y el Caribe ya es la región del mundo con la mayor proporción renovable de la generación eléctrica, con el 63,4% (OLADE, 2024), cifra que duplica con creces el nivel mundial (29,5%) (IRENA, s.f.) (véase el gráfico VI.4). En los últimos diez años, la región ha experimentado un rápido crecimiento de la capacidad instalada de energía renovable, especialmente solar y eólica, que responde a las nuevas oportunidades de crecimiento, a las innovaciones tecnológicas y a la reducción significativa de los costos. En las próximas décadas, la región continuará avanzando en su senda de transición energética, aumentando la renovabilidad de la oferta total de energía y, particularmente, de la generación eléctrica, de acuerdo con la planificación energética de los países. La transición energética va más allá del sector en sí, dado que contribuye a generar nuevos sectores industriales.

Gráfico VI.4

América Latina y el Caribe y otras economías seleccionadas: renovabilidad de la generación eléctrica, último año disponible

(En porcentajes de la generación eléctrica total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), "Regional trends", s.f. [en línea] <https://www.irena.org/Data/View-data-by-topic/Capacity-and-Generation/Regional-Trends> (para datos de 2021), y Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Sistema de Información Energética de Latinoamérica y el Caribe [en línea] <https://sielac.olade.org> (para datos de 2022).

Subsiste, no obstante, el desafío de la insuficiencia y obsolescencia de las redes de transmisión, así como una dependencia de la generación hidroeléctrica (en torno al 73% de la generación renovable) que se ve amenazada por el cambio climático. De hecho, se prevé que el 70% de las plantas de generación hídrica de la región se vean afectadas por sequías y climas más secos en los próximos 15 a 30 años (AIE, 2023c).

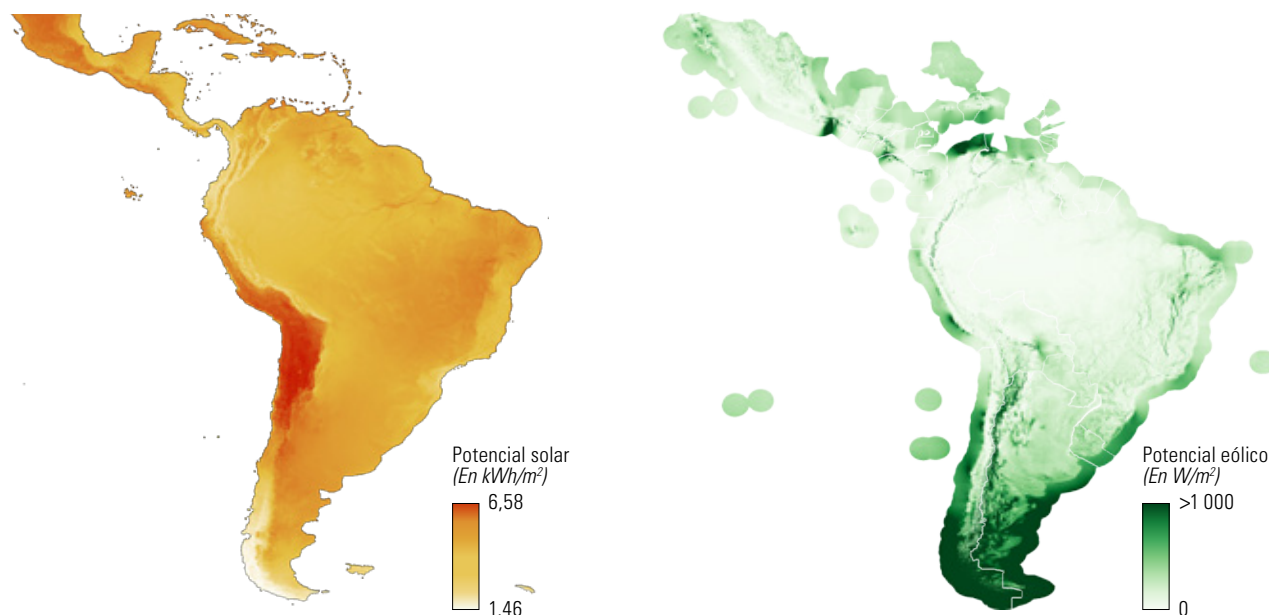
Aunque en la región existe un enorme potencial de generación de energías renovables, apenas se aprovecha el 30% del potencial hidroeléctrico, el 10% del eólico y el 1% del solar (OLADE, 2023a), y su distribución es muy heterogénea. Mientras el norte de Chile y sur del Perú destacan por el índice de radiación solar, el

potencial eólico sobresale en el Brasil y México, líderes regionales en capacidad eólica instalada (véase el mapa VI.1). El Brasil también es el segundo mayor productor de energía hidroeléctrica del mundo, detrás de China, y uno de los mayores productores de bioetanol.

Mapa VI.1

América Latina y el Caribe: potencial de generación de energía solar y eólica

(En kWh/m² y W/m²)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional (IFC)/Solargis, Global Solar Atlas 2.0 [en línea] <https://globalsolaratlas.info> y Universidad Técnica de Dinamarca/Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional (IFC), Global Wind Atlas 3.3 [en línea] <https://globalwindatlas.info/en>.

2. Situación y perspectivas del hidrógeno verde

Entre los sectores con alto potencial de transformación productiva y de modelos de negocio que pueden contribuir a la transición energética también se encuentra el del hidrógeno verde y derivados, como el metanol, el amoníaco y los combustibles sintéticos. La alta renovabilidad de la matriz eléctrica y el elevado potencial de fuentes renovables no utilizadas, previamente mencionados, hacen que la región se posicione competitivamente en el mercado emergente del hidrógeno verde con aplicaciones potenciales en sectores energéticamente densos, como el transporte y las industrias manufactureras o los intensivos en emisiones de carbono. Asimismo, los portadores y derivados del hidrógeno electrolizado con renovables constituyen oportunidades importantes, así como su uso directo en pilas de combustible en aplicaciones de movilidad, térmicas y edificaciones. Desde 2020, la plataforma colaborativa H2LAC², busca impulsar el desarrollo del hidrógeno verde y sus derivados en América Latina y el Caribe con el fin de promover su producción y uso.

América Latina y el Caribe tiene experiencia en la producción de hidrógeno. En 2022, produjo aproximadamente el 4 % de la producción mundial de hidrógeno (95 Mt²/año), mayoritariamente a partir de gas natural (62 %) y carbón (21 %), que se utilizó como materia prima en la industria del amoníaco (34 %), el metanol (27 %), las refinerías (31 %) y el acero (8 %) (AIE, 2023c). El 90 % de la demanda para la región se suple desde la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y, principalmente, Trinidad y Tabago.

Por su parte, la naciente industria del hidrógeno verde se encuentra en proceso de desarrollo, con proyectos en etapas iniciales y piloto, y ha registrado una muy fuerte aceleración en los últimos cinco años liderada por Chile, Colombia, el Brasil y el Uruguay. Estos países han avanzado en hojas de ruta, estrategias nacionales

² La CEPAL, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), el Banco Mundial y el programa EUROCLIMA son miembros fundadores.

y políticas para el desarrollo del mercado y la industria del hidrógeno verde. Al menos 16 países de la región cuentan con alguna política pública en torno al desarrollo del hidrógeno verde, o tienen un mecanismo nacional para su desarrollo, y también están recibiendo apoyo de la cooperación internacional en esta materia. En 2022, existían en la región 23 proyectos de hidrógeno verde en operación y más de 1.000 en desarrollo en distintas etapas.

En el futuro, se espera que el hidrógeno verde crezca vigorosamente, y se estima que la demanda de electricidad para producir hidrógeno verde representará el 4% del total en América del Sur en 2050. En este contexto, el desarrollo de las cadenas de valor en torno a la industria del hidrógeno se presenta como una oportunidad para la región.

Sin embargo, aún hay que enfrentar múltiples desafíos: costos de producción de hidrógeno verde sin suficientes incentivos fiscales (Ummelas, 2023), inflación mundial en los costos de las tecnologías y del financiamiento del capital (Martin y otros, 2024), limitada capacidad mundial de producción de electrolizadores, costo del transporte y distancia con los principales mercados de consumo en Europa y Asia (IRENA, s.f.), así como la expansión de infraestructura de desalinización de agua y portuaria (AIE, 2023c).

Para que el hidrógeno verde sea un vector protagonista en la transición energética de la región se necesita, por tanto, un esfuerzo común de coordinación de actores y recursos que permita efectuar una planificación estratégica a largo plazo, reducir los riesgos de inversión, desarrollar las regulaciones que respondan a las características de la industria y contar con la infraestructura necesaria para la producción, el transporte, el almacenamiento y la exportación del producto. De manera complementaria, también es necesario inducir la demanda nacional para lograr las escalas productivas necesarias y reducir la incertidumbre, y, de esa forma, acceder a capital y financiamiento competitivos que permitan el desarrollo del mercado, así como impulsar la cooperación internacional para lograr la certificación y el reconocimiento mutuo de este producto.

3. Integración energética: seguridad y sostenibilidad

Aumentar la interconexión e integración energética regional es también fundamental para acelerar la transición energética, incrementando además la seguridad y resiliencia ante perturbaciones climáticas. De acuerdo con la Agencia Internacional de la Energía (AIE, 2023c) y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE, 2023b), la integración eléctrica en América Latina y el Caribe ha tenido avances insuficientes y a diferentes escalas. A pesar de contar con un Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y de algunas relaciones binacionales exitosas como Itaipú (acuerdo binacional entre el Brasil y el Paraguay), en América del Sur, el comercio de electricidad entre fronteras sigue siendo limitado en comparación con otras regiones del mundo (AIE, 2023c). El Banco Mundial estimó que 20 países de la región, considerando sus plantas de energía actuales y patrones de demanda, podrían ahorrar casi 2.000 millones de dólares al año, si hubiera un comercio transfronterizo ilimitado entre sus sistemas eléctricos (Timilsina, Deluque Curiel y Chattopadhyay, 2021).

A pesar del inmenso potencial de integración energética de la región, que podría multiplicar la capacidad de transmisión por seis veces hasta 2050 y facilitar la penetración de las energías renovables, los anuncios de nuevos proyectos en estudio o ejecución no son muy alentadores. Se necesitan políticas públicas activas, incentivos a la inversión, desarrollo de infraestructura, fortalecimiento institucional, marcos regulatorios claros y cooperación que faciliten el intercambio energético.

4. Prospectiva de transición eléctrica para América Latina: tendencias y necesidades de inversión

Se proyecta que la demanda eléctrica en el futuro siga creciendo y se supla con una pronunciada expansión de la porción renovable. Según la Agencia Internacional de Energía (AIE), en los escenarios de cero emisiones netas, se espera que se duplique la demanda entre 2021 y 2050 (AIE, 2023c).

Para analizar la creciente demanda de electricidad y las oportunidades que de ello resulten se han analizado las planificaciones energéticas nacionales de 21 países de América Latina, las proyecciones de precios y costos de distintos combustibles y las tecnologías de generación, utilizando la herramienta de simulación PLEXOS, de manera de optimizar la expansión de la capacidad instalada, la adopción de renovables y el uso de interconexiones transfronterizas para satisfacer la demanda futura de electricidad en cinco escenarios.

Se definen cinco escenarios de simulación:

- i) Escenario constante (CONST), donde la participación de las distintas fuentes de generación de energía se mantiene constante en todo el período hasta 2050.
- ii) Escenario base (BASE), donde la proporción de energías renovables en la matriz eléctrica se fundamenta en las políticas actuales y los planes de expansión energética de los países, y considera las interconexiones internacionales existentes y las que forman parte de los planes nacionales.
- iii) Escenario base con mayor integración eléctrica (BASE+I), considera las mismas políticas y planes de expansión del escenario base, pero incluye un mayor nivel de interconexión entre los países de la región (incorporando posibles proyectos de interconexión entre países).
- iv) Escenario con más energías renovables (RE), que mantiene las mismas interconexiones que el escenario base y establece una meta de generación renovable del 87% a 2030 y cercana a cero emisiones netas a 2050³ en América del Sur y Centroamérica. En el caso de México, se establece una meta de incorporación de energías renovables a 2050 en línea con su contribución determinada a nivel nacional.
- v) Escenario (RE+I) con mayor integración eléctrica y con los mismos porcentajes de energías renovables que el anterior, pero considerando el potencial de integración eléctrica.

Para la modelación, se consideraron las tendencias internacionales y las proyecciones de precios de los distintos combustibles (gasolinas, gas natural, carbón y otros), así como los costos de inversión en las tecnologías renovables (solar, eólica y biomasa). Además, se prevé un crecimiento de la demanda eléctrica que incorpora vectores como la electromovilidad, la electrificación de otros sectores y procesos energéticos, la ampliación de la capacidad de generación distribuida, el almacenamiento distribuido y la producción de hidrógeno verde a través de electrólisis, conforme a los planes de expansión de los países. Se realizó también una valoración de las emisiones de dióxido de carbono para cada escenario, utilizando un costo de 5 dólares por tonelada de CO₂ hasta 2025, que se incrementa a 15 dólares por tonelada hasta 2039 y posteriormente aumenta a 32,5 dólares por tonelada hasta 2050, sobre la base de las experiencias de impuesto a las emisiones de CO₂ en la región.

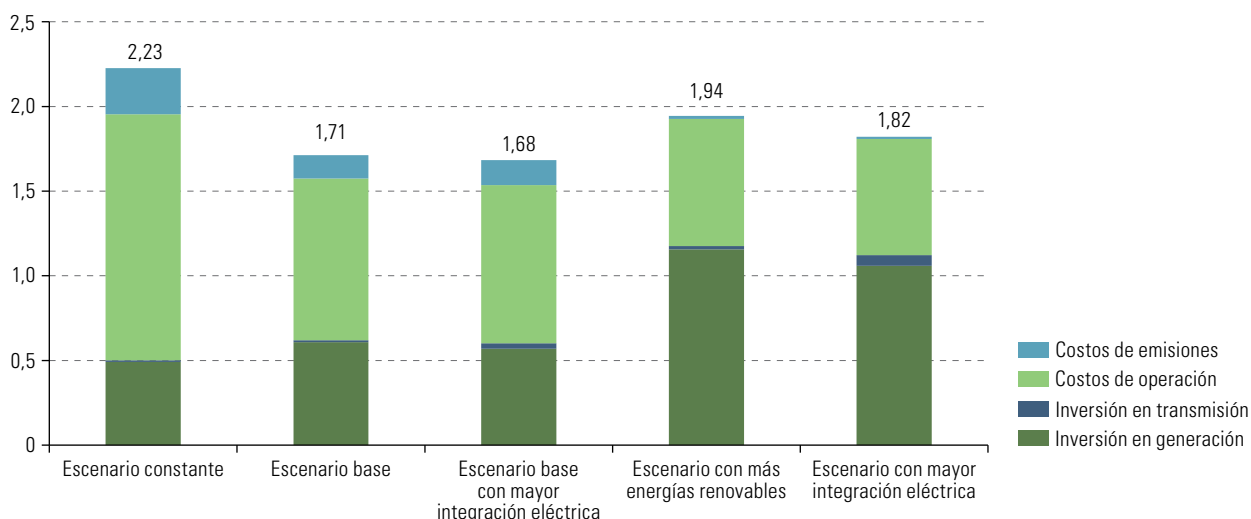
En el caso de América del Sur, los resultados preliminares de la prospectiva eléctrica para los distintos escenarios muestran que la inversión anual necesaria (incluidos costos de capital, operativos y de emisiones de CO₂) para alcanzar los planes de abastecimiento de la demanda en el período 2025-2050, incluidas la generación y la transmisión, equivale a un 2,23% del PIB de la región anual para el escenario constante CONST, mientras que para el escenario BASE alcanza con un 1,71% (véase el gráfico VI.5). Esto demuestra que las políticas y planes de expansión energética de los países orientados ya a tener una mayor participación de las energías renovables en la matriz energética permiten reducir no solo las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también los costos totales y las inversiones necesarias en infraestructura de generación y transmisión, que en el caso de continuar con su participación actual en la generación regional (escenario CONST). Sin embargo, acelerar aún más la penetración de las energías renovables (escenario RE) eleva las necesidades de inversión hasta el 1,94% anual. En efecto, en comparación con el escenario tendencial, el escenario BASE permite un ahorro anual de un 0,51% del PIB anual de la región, mientras que el escenario RE sitúa dicho ahorro en un 0,28% anual. El diferencial de ambas cifras podría incorporarse como aporte adicional en las nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional de cambio climático condicionadas a financiamiento.

³ Cero emisiones netas entre 2060 y 2100.

Gráfico VI.5

América del Sur: necesidades de inversión y costos asociados, datos anualizados, 2025-2050

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En los distintos escenarios modelados se observa que la integración energética produce eficiencias significativas en la operación del sistema y reduce los costos de inversión y operación. En comparación con el escenario constante CONST, si al escenario BASE se le incorpora el potencial de integración eléctrica de la región (BASE+ I), se produce un ahorro del 0,54% del PIB anual de la región (reducción de costos de un 0,03% anual respecto del escenario BASE), mientras que en el escenario RE más integración (RE+I) se produce un ahorro de un 0,41% anual (reducción de costos de un 0,13% anual respecto del escenario RE).

El escenario constante CONST mantiene la proporción de las tecnologías de generación en la matriz energética de forma que la participación en la generación de las energías solar y eólica se limita a los porcentajes que estarán instalados en 2025. Este escenario conlleva mayores costos de operación, dado que la generación proviene principalmente de centrales térmicas, cuyos costos variables, derivados a partir de los precios de los combustibles, encarecen la operación del sistema en comparación a los escenarios de mayor generación con energías renovables, además de generar mayores emisiones de gases de efecto invernadero.

Para el escenario RE, que supone avanzar hacia cero emisiones netas, se necesita construir sobre 770 GW en capacidad instalada adicional, en comparación con el escenario constante CONST a 2050, lo que supondría casi 2,5 veces más de capacidad renovable total. Al impulsar centrales solares y eólicas, el escenario RE representa un aumento de casi diez veces más de capacidad instalada de estas tecnologías en comparación con el escenario CONST, debido a que el factor de planta es menor y se necesitan inversiones en sistemas de almacenamiento de energía (véase el gráfico VI.6).

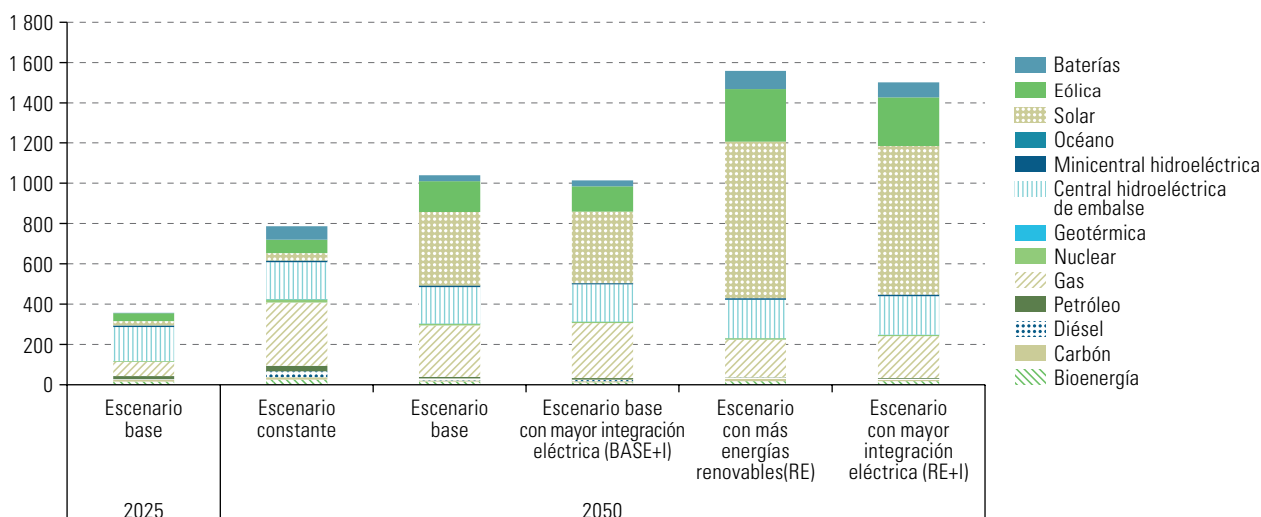
En relación con las diferencias entre los costos de combustibles fósiles informados por los países en sus planes de expansión, especialmente para los países productores, se puede asumir que si estos considerasen los costos internacionales asumidos por los países importadores, entonces la capacidad instalada de las centrales renovables debería aumentar aún más debido al cambio de los precios relativos. Esto supone un aumento de la inversión anual necesaria de un 0,08% del PIB de América del Sur respecto del mejor escenario.

Si bien la inversión en renovables en los últimos años ha ido creciendo, y ha llegado a superar la inversión en no renovables, todavía es insuficiente. A modo ilustrativo, los anuncios de inversión en energías renovables en la región en promedio alcanzaron 11.000 millones de dólares en los últimos 15 años, con lo que representaron apenas un 0,23% del PIB regional. Estas inversiones son claramente insuficientes, como ha podido verse en el gráfico VI.5, en línea con estudios previos disponibles que sitúan la inversión necesaria solo para universalizar el acceso en un 0,8% del PIB y muy por encima del 1% para todos los escenarios de renovabilidad (OLADE, 2023a; AIE, 2023c; Brichetti y otros, 2021).

Gráfico VI.6

América del Sur: prospectiva de capacidad instalada para 2025

(En GW)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el caso de la subregión de Centroamérica y México, los resultados preliminares de la prospectiva eléctrica son similares. Mantener la proporción actual de las tecnologías de generación en la matriz energética (escenario constante CONST) tiene mayores costos que incorporar energías renovables conforme a las políticas y planes de expansión de los países (escenario BASE). Las necesidades de inversión anual rondarían el 2% del PIB de la subregión desde 2025 hasta 2050 en el primer caso, y se reducirían a un 1,4% en el segundo, lo que enfatiza la importancia de concretar estos planes.

Por otra parte, acelerar aún más la incorporación de renovables (escenario RE), elevaría las necesidades de inversión por encima de un 1,7% del PIB anual hasta 2050. Esto indicaría que los países de esta subregión estarían en condiciones de contribuir a realizar mayores reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero aumentando la participación de energías renovables en caso de recibir apoyo internacional que facilite el financiamiento del diferencial con respecto al escenario BASE.

El efecto proyectado de la integración (escenarios BASE+I y RE+I) en Centroamérica y México ofrece menores eficiencias y, por tanto, tiene efectos positivos marginales en la reducción de las necesidades de inversión, a diferencia de lo que ocurría en América del Sur. Esto se explica porque la subregión ya cuenta con interconexiones con una capacidad relativamente alta, que no se utiliza plenamente, por lo que no se proyectan nuevas inversiones de infraestructura de transmisión significativas. Al mismo tiempo, las características territoriales de Centroamérica y México resultan en una interconexión primordialmente lineal de norte a sur⁴.

5. Oportunidades para aumentar la eficiencia energética

Junto con la oportunidad que presentan las energías renovables y la integración energética, la eficiencia energética tiene el potencial de reducir la vulnerabilidad en los sistemas y la dependencia de combustibles y derivados fósiles importados, apoyar la asequibilidad a los servicios energéticos, posponer inversiones en infraestructura energética, mitigar impactos ambientales locales adversos y reducir los niveles de emisiones (Centro de Eficiencia Energética de Copenhague, 2015).

La región ha experimentado una leve reducción de la intensidad energética, al registrar una disminución de la cantidad de energía necesaria para producir una unidad de PIB desde la primera década de 2000 hasta 2022, mostrando un desacoplamiento entre el crecimiento del PIB y el consumo de energía (véase el gráfico VI.7). Sin embargo, es importante resaltar que estas disminuciones en la región se sitúan por debajo

⁴ Estos escenarios preliminares han operado en las dos subregiones, América del Sur y Centroamérica y México, en forma separada.

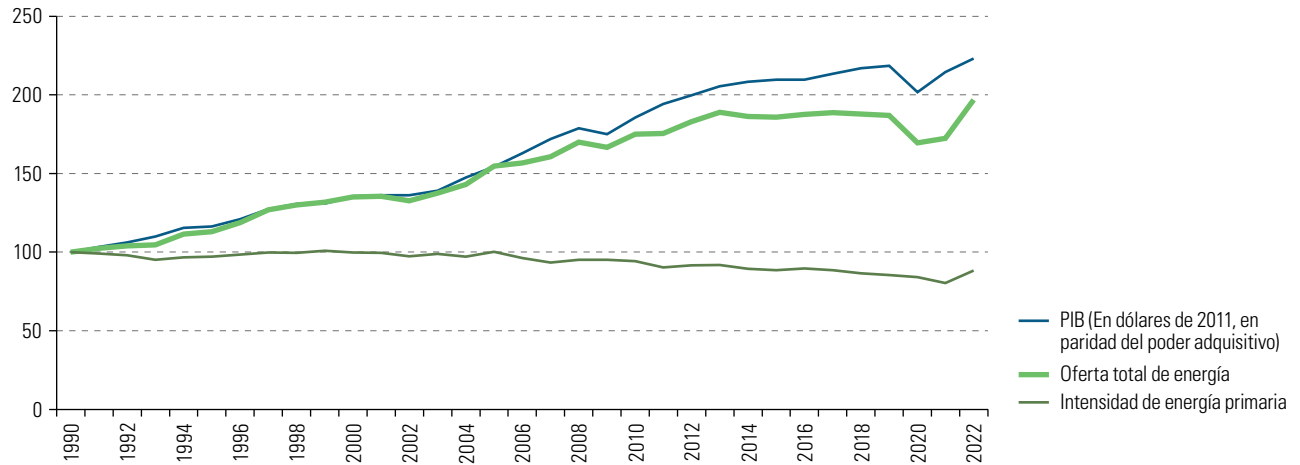
de las reducciones promedio en el mundo, que casi se duplicaron al pasar del 0,9% entre 2001 y 2010 al 1,7% entre 2011 y 2020 (AIE, 2023b). Entre los sectores productivos se observa un comportamiento heterogéneo, tanto por actividad como por país.

Gráfico VI.7

América Latina y el Caribe: evolución y variación de la intensidad energética del PIB, 1990-2022

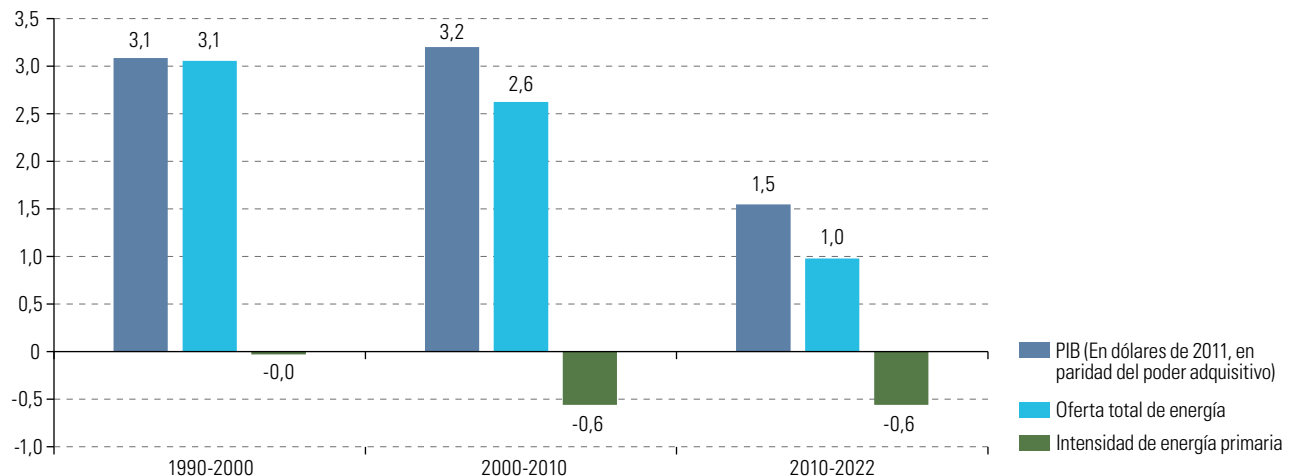
A. Evolución de la intensidad energética del PIB

(Índice 1990 = 100)



B. Variación de la intensidad energética del PIB

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Sistema de Información Energética de Latinoamérica y el Caribe [en línea] <https://sielac.olade.org>.

Para promover la eficiencia es recomendable avanzar en cuatro grandes grupos de políticas públicas: i) leyes y regulaciones, como códigos y estándares; ii) instrumentos económicos, como incentivos; iii) mecanismos de gobernanza e institucionalidad, y iv) mecanismos de financiamiento e inversiones. Estos grupos de políticas deberían implementarse en forma combinada según el contexto nacional. Ejemplos de estas iniciativas incluyen el Reglamento sobre Gestión Energética de los Consumidores con Capacidad de Gestión de la Energía y de los Organismos Públicos, al que se Refiere la Ley N° 21.305 en Chile; la Norma Oficial Mexicana “Eficiencia energética en edificaciones, envolvente de edificaciones no residenciales”; el programa Apoyo para Mipymes Eficientes para medidas de eficiencia energética del Uruguay, y el Plan Nacional de Eficiencia Energética del Brasil. A pesar de estos avances, aún existe un gran potencial para optimizar la eficacia de estas políticas y lograr un despliegue significativo de programas de eficiencia energética en la región.

6. Políticas públicas para acelerar la transición energética

Para lograr una transición energética justa es necesario tomar medidas simultáneas estructuradas en cinco pilares que se refuerzan mutuamente (CEPAL, 2022, 2023a, 2024a y 2024b):

- i) Universalización de la cobertura de electricidad asequible a toda la población, con inclusión de las áreas rurales, remotas y aisladas.
- ii) Incremento robusto de la energía renovable en la matriz energética y progresiva electrificación de sectores productivos altamente intensivos en carbono, como el transporte y las industrias.
- iii) Incremento de la eficiencia energética en todos los sectores productivos y en el sector residencial y de edificaciones.
- iv) Mayor interconexión e integración energética entre países de la región.
- v) Mayor resiliencia y seguridad energética frente a choques externos.

Estas medidas se centran en las siguientes áreas de política pública a mediano y largo plazo:

- i) Crear y reforzar los ecosistemas de gobernanza, institucionalidad, marcos regulatorios y de participación y cooperación público-privada.
- ii) Incrementar la inversión en infraestructura de acceso, transmisión, distribución e interconexión, innovación y nuevas tecnologías.
- iii) Coordinar las políticas energéticas y de desarrollo productivo para impulsar las cadenas de valor asociadas a las nuevas industrias de la transición energética.
- iv) Robustecer la planificación energética.

Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones que participan se constituyen en habilitadores decisivos para los resultados de las políticas públicas (véase el cuadro VI.3).

Cuadro VI.3

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para gestionar la transición energética

Capacidades	Características
Técnicas	- Formulación, diseño y evaluación de políticas públicas efectivas de acceso a electricidad, reducción de la pobreza energética, descarbonización de la matriz, eficiencia, integración y seguridad energéticas, y de desarrollo productivo asociadas. - Modernización y adecuación de los marcos normativos y regulatorios energéticos para incorporar las innovaciones sociales (nuevas demandas de servicios, electrificación de los usos finales de la energía) y tecnológicas (hidrógeno verde, almacenamiento, electromovilidad). - Innovación de instrumentos e incentivos para movilizar financiamiento e inversiones y crear nuevos modelos de negocios que viabilicen el desarrollo de infraestructura y tecnología de transición energética.
Operativas	- Incorporación de herramientas tecnológicas especializadas para el monitoreo, la prospectiva y la planificación energéticas de largo plazo para apoyar la toma de decisiones informadas. - Ejecución de los planes, las estrategias y los presupuestos de forma efectiva para cumplir con las metas y objetivos de la transición energética. - Uso de sistemas de evaluación de los programas, proyectos y políticas públicas que permitan los ajustes necesarios o la replicabilidad y escalabilidad en los casos de éxito.
Políticas	- Liderazgo de procesos de transformaciones institucionales, normativas o regulatorias que logren el consenso político y la legitimidad social entre los distintos actores, para asegurar la continuidad de las políticas públicas energéticas más allá de los ciclos políticos. - Creación de espacios de diálogo multiactor y multinivel para la formulación y el diseño de políticas públicas y para la ejecución de proyectos de infraestructura, en el marco de las estrategias de transición energética. - Promoción de las plataformas de colaboración y articulación políticas entre los distintos actores. - Facilitación de recursos para hacer más efectiva la ejecución de las regulaciones, planes y políticas para lograr la integración energética entre países.
Prospectivas	- Incorporación de la institucionalidad de áreas especializadas en la prospectiva energética y en el análisis de información estratégica mundial y regional para la industria energética. - Robustecimiento de la planificación energética de largo plazo a nivel nacional y regional, con base en prospectiva, para gestionar con mayor eficiencia la oferta y demanda de energía y electricidad, así como las necesidades de inversión y su localización óptima, utilizando mecanismos de participación y colaborativos para la construcción de los escenarios de prospectiva energética. - Diseño de planes o protocolos de acción para mitigar riesgos y enfrentar posibles crisis, y, de esta forma, contribuir con la seguridad y la resiliencia energéticas frente a los choques externos y los fenómenos extremos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, CEPAL, 2023.

En suma, para que la transición energética sea justa y sostenible se necesita contar con procesos de planificación, el papel activo de cada Estado, con el apoyo de los distintos organismos internacionales, y la participación multinivel de los distintos actores privados (empresas, sociedad civil y sector académico). La implementación efectiva y el monitoreo y evaluación continuos son esenciales para asegurar que estas políticas logren los objetivos previstos. En una gobernanza efectiva de la transición energética se necesita crear o fortalecer los procesos de participación democrática de los ciudadanos en la toma de decisiones de política pública, dado que supone cambios en las formas de producir y consumir la energía.

C. La electromovilidad como sistema y el potencial dinamizador de la movilidad urbana sostenible

En el quinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París, se propuso acelerar la reducción de las emisiones procedentes del transporte por carretera de diversas formas, en particular, mediante el desarrollo de infraestructuras y el rápido despliegue de vehículos de emisión cero o de bajas emisiones. A nivel mundial, la utilización de vehículos eléctricos representó en 2022 el equivalente a un consumo de 700.000 barriles de petróleo. La AIE estima que la demanda de combustibles en transporte terrestre alcanzará el punto más alto en 2025, mientras que la cantidad de petróleo desplazado por el uso de vehículos eléctricos excedería los 5 millones de barriles por día en 2030 (AIE, 2023a).

La movilidad es fundamental para la productividad, equidad y sostenibilidad en las ciudades. En América Latina y el Caribe, que es una región con un alto grado de urbanización, constituye una de las actividades que más gases de efecto invernadero genera. Por ello, el transporte ha constituido un pilar de las estrategias de mitigación y suele recogerse en los planes de acción climática nacionales y de las ciudades. Esto incluye las contribuciones determinadas a nivel nacional, que contemplan estrategias como la promoción de vehículos eléctricos, el recambio de flotas privadas y públicas, y la mejora de los sistemas de transporte público (CEPAL, 2024c; Rondón Toro, Reyes Pontet y Herrera Jiménez, 2022; Samaniego y otros, 2022a). En este ámbito, existen metas ambiciosas, que permiten vislumbrar un panorama de cambios significativos (véase el cuadro VI.4).

Cuadro VI.4
Metas de electromovilidad en ciudades seleccionadas

Colombia	Bogotá A partir de 2022, no se puede incorporar nuevos buses a diésel en la flota de transporte público. Todos los vehículos serán eléctricos o de cero emisiones netas en 2040.
Argentina	Buenos Aires El 10% y el 30% de los buses serán eléctricos en 2030 y 2050, respectivamente.
México	Ciudad de México El 20% de la flota será eléctrica en 2030.
Brasil	São Paulo El 20% de la flota corresponde a buses eléctricos en 2024.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Sandoval, “Situación financiera de la movilidad urbana en Bogotá”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/151), Santiago, CEPAL, 2022; C. Goytía, “Situación financiera de la movilidad urbana en Buenos Aires, 2015-2021”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/160), Santiago, CEPAL, 2022; A. Marín, “Situación financiera de la movilidad urbana en Ciudad de México”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/212), Santiago, CEPAL, 2022; y F. R. Ramos, “Situación financiera de la movilidad urbana en São Paulo”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/209), Santiago, CEPAL, 2022.

No obstante, el elevado requerimiento de financiamiento, tanto para la adquisición de las nuevas unidades como para el subsidio de la operación, genera retos en el ritmo de implementación de las metas de electromovilidad, sobre todo a corto plazo. En la ciudad de São Paulo, por ejemplo, la flota eléctrica en marzo de 2024 solo alcanza a la décima parte de la meta establecida en los planes para dicho año (Bazani, 2024). La debilidad en la gobernanza y los modelos de negocios inadecuados para las nuevas realidades dan cuenta de algunas dificultades para avanzar en las metas previstas (Mobility Portal Latinoamérica, 2023).

1. Evolución del mercado de vehículos eléctricos

Si bien la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono depende de la reducción del uso de combustibles fósiles, cuya combustión también está sumamente correlacionada con la emisión de otros contaminantes con impacto en la calidad del aire en las ciudades de la región, una consideración exclusivamente ambiental de la transición hacia la electromovilidad deja escapar múltiples oportunidades. La tendencia actual hacia la electromovilidad obliga a preguntarse sobre si se adoptará un papel de consumidor pasivo o hay espacio para tener una marcada participación en la producción de vehículos y su cadena de valor.

El crecimiento del parque automotor eléctrico en la región es significativo: entre 2018 y 2023 se quintuplicó el número de autobuses eléctricos, que supera las 4.000 unidades (E-Bus Radar, s.f). Similar tendencia se presenta en los automóviles eléctricos, cuyas ventas han crecido hasta alcanzar las 90.000 unidades en 2023 (Mobility Portal Latinoamérica, 2024). Si bien las tasas de crecimiento son auspiciosas, la participación en el total de los vehículos aún es muy baja. En México, por ejemplo, apenas representaron el 5,2% de las ventas totales de vehículos ligeros en 2023, mientras que en el Brasil la cuota de mercado es del 3% (Mobility Portal Latinoamérica, 2024).

La situación mundial muestra números más positivos. La AIE estima que para 2023 se habrían vendido 14 millones de vehículos eléctricos, lo que supone un crecimiento del 35% con relación al año previo y representa el 18% de las ventas mundiales. En estos valores destaca claramente China, que concentró el 60% de los registros de nuevos vehículos eléctricos en 2022 (AIE, 2023a). Aunque la dinámica de las ventas de vehículos eléctricos venía creciendo constantemente desde niveles muy bajos, distintos factores han frenado su expansión en los últimos tiempos (véase el recuadro VI.1).

Recuadro VI.1

¿Qué ha ocurrido con las ventas de vehículos eléctricos recientemente?

La tasa de crecimiento de las ventas de vehículos eléctricos se desaceleró o incluso se estancó en algunos países durante 2023 y a principios de 2024. En comparación con diciembre de 2023, las ventas en China cayeron un 26% antes del Año Nuevo chino, bajaron un 32% en Europa y un 14% en el Canadá y los Estados Unidos. Este descenso de las ventas ha obligado a los fabricantes de vehículos a posponer planes de expansión de producción de modelos eléctricos e incluso a aumentar la producción de modelos de motor de combustión interna. Asimismo, se observa un aumento importante de las ventas de vehículos híbridos enchufables.

Entre las causas de la caída de ventas se mencionan las siguientes:

- El precio de los vehículos eléctricos todavía sigue siendo alto con respecto al de otros vehículos similares de combustión interna. Si bien los costos de mantención y de operación son más bajos cuando se comparan las dos opciones a lo largo de la vida útil, la diferencia en el desembolso inicial sigue siendo alta.
- Numerosos países han eliminado o endurecido las ayudas a la compra, tanto subsidios como desgravaciones fiscales. Entre ellos, se encuentran Alemania, China, Francia, Noruega, el Reino Unido y Suecia. El caso de Noruega resulta ejemplar por la penetración de los vehículos eléctricos en el mercado. La Unión Europea también ha anunciado aranceles a la importación de este tipo de vehículos desde China.
- Los primeros compradores de vehículos eléctricos pertenecen a los segmentos de mayores ingresos o con mayor disposición a adoptar innovaciones. La penetración en segmentos de menor renta y de comportamiento más tradicional va a ser más compleja, especialmente con la reducción de las ayudas. La evolución de los precios de la gasolina es otro factor que juega en contra de las ventas de los vehículos eléctricos.
- La lentitud del despliegue de infraestructura de carga en algunos países.

A pesar de esta caída, por el momento no se cuestionan los plazos propuestos por la Unión Europea respecto de la prohibición de producir vehículos de motor de combustión interna en 2035 y se espera que con la continua caída de los precios de las baterías, componente importante en la formación del precio final de estos vehículos, el mercado retomará su senda de crecimiento.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de N. Carey, "Global EV sales up 69% y/y in Jan, down 26% vs Dec - Rho Motion", Reuters, 14 de febrero de 2024 [en línea] <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/global-ev-sales-up-69-yy-jan-down-26-vs-dec-rho-motion-2024-02-14/>; Autobild, "Volkswagen también pega un volantazo en su estrategia eléctrica e invertirá 60.000 millones de euros en motores de combustión", 12 de junio de 2024 [en línea] <https://www.autobild.es/reportajes/volkswagen-tambien-pega-volantazo-estrategia-electrica-invertira-60000-millones-euros-motores-combustion-1390721>; The Economist, "Is America's EV revolution stalling?", 27 de noviembre de 2023 [en línea] <https://www.economist.com/business/2023/11/27/is-americas-ev-revolution-stalling>; O. Ummelas, "Norway risks missing 2025 EV sales goal, Federation says", Bloomberg, 1 de noviembre de 2023 [en línea] <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-11-01/norway-risks-missing-2025-ev-sales-goal-federation-says>; B. Vindry, "Sales of electric vehicles in Europe in the first quarter of 2024", Electromaps, 7 de mayo de 2024 [en línea] <https://www.electromaps.com/en/blog/sales-of-electric-vehicles-in-europe-in-the-first-quarter-of-2024>; B. Yu, "Life after subsidies for China's EVs", Dialogue Earth, 30 noviembre de 2023 [en línea] <https://dialogue.earth/en/business/life-after-subsidies-for-chinas-evs>; A. González, "UK's EV purchase incentives lag behind European counterparts: study", Leasing Life, 11 de marzo de 2024 [en línea] <https://www.leasinglife.com/features/uks-ev-purchase-incentives-lag-behind-european-counterparts-study?cf-view&cf-closed>; C. Domonoske, "EVs won over early adopters, but mainstream buyers aren't along for the ride yet", NPR, 7 de febrero de 2024 [en línea] <https://www.npr.org/2024/02/07/1227707306/ev-electric-vehicles-sales-2024>; y P. Krizansky, "EV charging deployment: what are the next priorities?", Economist Impact [en línea] https://impact.economist.com/sustainability/project/the-rev-index/ev-charging-deployment/?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_sourc.

El sector de movilidad urbana puede constituirse en una palanca dinamizadora de la actividad económica y el empleo, y, de ese modo, mostrar que es posible compatibilizar la expansión de la producción con la sostenibilidad. Además, ofrece una oportunidad de rediseñar tanto los sistemas de movilidad como las ciudades, ya que la incorporación de estas nuevas tecnologías demandará cambios estructurales en los sistemas con una mayor integración entre la planificación urbana y de la movilidad.

En 2030, horizonte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el 83,6% de la población de América Latina y el Caribe habitará en centros urbanos. En la actualidad, existen 74 ciudades con más de 1 millón de personas, que concentran cerca de la mitad del total de la población urbana y que son candidatas naturales a incorporar flotas públicas impulsadas por electricidad (Naciones Unidas, 2019). Por ello, es esperable que la demanda de movilidad pública pueda alentar a la industria a producir vehículos en la región, en lugar de profundizar la brecha externa incurriendo en su importación.

2. Hacia una visión integral de la movilidad: oportunidades colaterales generadas por los cambios tecnológicos

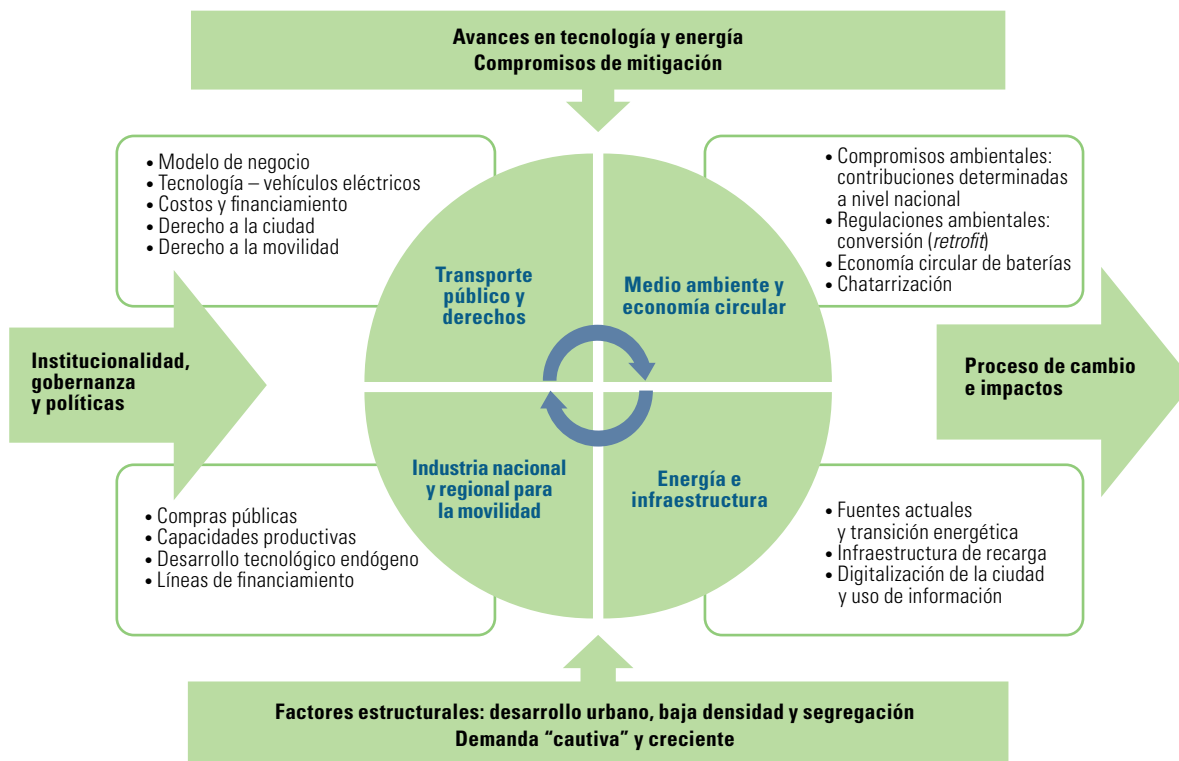
En numerosas ocasiones, las metas de reducción de emisiones expresadas en las contribuciones determinadas a nivel nacional, o incluso en los planes de acción climática o de movilidad urbana local, no coinciden con las estrategias y premisas delineadas en los planes de uso del suelo y en la planificación urbana en su conjunto. Potenciar el impacto de la movilidad eléctrica pasa por integrarla con direccionamientos hacia la consolidación urbana, buscando alcanzar la meta de ciudades compactas. Sería incoherente que el resultado de la política pública sea mantener el crecimiento del parque automotor —independientemente de la tecnología— y continuar expandiendo la mancha urbana, con los costos económicos que ello genera.

Las acciones sobre la movilidad deben incorporar el cambio de tecnología y tienen que explotar las posibilidades de encadenamiento de este servicio en un entorno de compleja gobernanza. Si bien abandonar los combustibles fósiles mejoraría la calidad de vida de los residentes urbanos, la desorganización de la provisión de movilidad pública, la débil institucionalidad y, sobre todo, la incierta sostenibilidad financiera de los sistemas ponen en tela de juicio la efectividad de las inversiones previstas para remodelar el parque automotor más allá de una reducción de emisiones. Una aproximación sistémica de la electromovilidad supone actuar sobre sus elementos a fin de potenciar el impacto de las inversiones necesarias para la adquisición de vehículos eléctricos, la generación y transmisión de energía renovable, y la habilitación de estaciones de recarga.

Así, la mirada de los elementos necesarios para ampliar la presencia de vehículos de bajas emisiones, particularmente eléctricos, debería contemplar diversas dimensiones, en las que los compromisos climáticos y el entorno urbano actúan como condicionantes de procesos de cambio que son impulsados por políticas públicas en el marco de una institucionalidad y articulación nacional o local (véase el diagrama VI.2).

Diagrama VI.2

América Latina y el Caribe: sistema de movilidad urbana



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Castillo, “Revisión de materiales desarrollados en el marco del proyecto Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteligentes (CISI), elaboración de casos de estudio con un análisis sobre el estado de situación de la movilidad urbana en Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, Sao Paulo y San José de Costa Rica”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), mayo de 2023; y Steer, *Green your Bus Ride: Clean Buses in Latin America. Summary report*, Banco Mundial, 2019.

En definitiva, se trata de la coordinación de estrategias, incentivos, regulaciones e inversiones, a fin de catapultar los impactos de acciones que persiguen la presencia masiva de vehículos eléctricos. Hay que evitar la paradoja que resultaría de incrementar el parque automotor —con tecnología limpia, pero idéntico impacto en la congestión y el uso del espacio público— para resolver el problema ocasionado originalmente por el crecimiento desmedido del número de vehículos. La solución no puede ser continuar con un modelo de predominio del automóvil privado, que exige más inversiones en vías y repercute en mayor extensión urbana.

Por otra parte, los servicios públicos, como la movilidad, son fundamentales para conectar a las personas con las oportunidades, ya sean estas laborales, educativas, de cuidado o de ocio. Si los sistemas de movilidad pública son más eficientes y cubren mayores áreas de la ciudad, la productividad y la inclusión se verán beneficiadas. Hay que tener presente que los viajes son una demanda derivada de la necesidad de desplazamiento y, por lo tanto, el cambio hacia una tecnología limpia debe ir acompañado de políticas de gestión de la demanda. Si la ciudad es más compacta, disminuye la necesidad de usar servicios de transporte y la menor distancia puede cubrirse con modos de desplazamiento activos. Por ello, es preciso reorientar las políticas y las inversiones hacia la movilidad activa y hacia mejores sistemas públicos. Si se descuida la eficiencia, calidad, frecuencia y cobertura de la movilidad pública, el resultado final —a pesar de multiplicar los autos eléctricos— se limitará a ganancias de emisiones a costa de mayores tiempos de traslado y menor productividad de la ciudad.

3. Movilidad sostenible: desafíos, oportunidades y capacidades institucionales

El trabajo de la CEPAL en electromovilidad ha privilegiado el análisis de las flotas públicas, priorizando su papel e importancia en el servicio hacia la ciudadanía, considerando, además, que su comportamiento refleja de manera directa la acción del Estado y puede constituir un “efecto demostración” importante. Ello conlleva varios desafíos, el primero de los cuales es de carácter financiero.

La electrificación de flotas públicas exige inversiones en la adquisición de unidades, más costosas que sus equivalentes en diésel o gasolina, pero con menores costos de operación. Esta mayor inversión inicial, sin embargo, plantea un problema directo: en sistemas actualmente deficitarios, los mayores costos iniciales solo pueden surgir de recortes de gastos y, por ende, una menor calidad o frecuencia del servicio, o mediante modificaciones del modelo de operación vigente que pudiese incluir tarifas o subsidios más elevados.

En Chile y Colombia, los dos países con mayor avance en la implementación de electromovilidad en las flotas de buses urbanos en la región, los últimos años se caracterizaron por una mayor necesidad de financiamiento del sistema por medio de subsidios públicos, fomentado por desequilibrios persistentes generados durante la pandemia de COVID-19 y por un contexto social más resistente a incrementos tarifarios. En Chile, los subsidios en 2023 superaron los 1.700 millones de dólares, mientras que, en Bogotá, el Fondo de Estabilización Tarifaria pasó de representar menos de un cuarto del financiamiento del sistema durante el período 2016-2019 a aproximadamente a dos tercios en el bienio 2020-2021 (Sandoval, 2022; Ministerio de Hacienda de Chile, 2023).

En segundo lugar, los nuevos modelos de negocio deben “ensamblarse” con la organización actual del sistema. Las transformaciones tecnológicas hacia la electromovilidad en buses tienen que asociarse simultáneamente con transformaciones institucionales y organizativas que incluyan a los actores existentes (autoridades públicas, operadores privados, reguladores), hagan más eficiente el sistema de transporte público, promuevan una mejor organización de la oferta y garanticen así la factibilidad del cambio tecnológico. Por ejemplo, habilitar rutas un 100% eléctricas, antes que unidades dispersas a lo largo de la ciudad, permite generar economías de escala en el servicio. Además, estas innovaciones no pueden resolverse con una política tarifaria que establezca el autofinanciamiento de los sistemas. La implementación de la operación de buses eléctricos genera beneficios económicos, sociales y ambientales que se concentran no solo en los usuarios del transporte, sino también en el conjunto de la sociedad. Hay que transparentar esa realidad e incrementar los recursos para el financiamiento y la renovación de las flotas públicas. No hacerlo significaría un inmenso subsidio desde los usuarios del transporte público hacia el conjunto de la sociedad, lo que sería marcadamente inequitativo, si se considera que los sectores de menores ingresos son los que más utilizan el transporte público y, por ende, esto constituiría la antítesis de una pretendida transición justa (Figueroa, 2024).

En tercer término, la operación de la electromovilidad también exige asignar recursos para la inversión en generación y distribución de energía eléctrica, así como en las estaciones de recarga. No tendría sentido disminuir emisiones generadas por vehículos y mantener el uso de combustibles fósiles para generar su fuente de energía. Por ejemplo, Costa Rica decidió una meta nacional de descarbonización para 2035 del 30% de la flota de vehículos ligeros privados e institucionales, impulsada por electricidad; mientras que, para 2050, el 95% de la flota deberá ser cero emisiones. Para cumplir con este objetivo, se necesitan inversiones anuales promedio del 0,45% del PIB hasta 2030 y del 0,23% del PIB hasta 2050, que comprenden la generación y transmisión de energía junto con la adquisición de vehículos (Krieger Merico, 2024). Por otra parte, habrá que definir el carácter de las estaciones de recarga (si son un bien público o debe instalarlas el sector privado), además de enfrentar la complejidad y el costo de acceder al suelo para su instalación en sectores centrales o de elevada densidad (Banco Mundial, 2022).

Un tema diferente lo constituye el potencial económico de la electromovilidad. Por una parte, una mejor organización del servicio público podría disminuir los tiempos promedio de traslado al trabajo que, en el caso de Buenos Aires, por ejemplo, duplican al tiempo promedio que se registran con automóviles privados: 76 y 39 minutos, respectivamente. La reducción de las congestiones beneficiaría la productividad de la ciudad y la inclusión social de sus habitantes (véase el capítulo V).

Por otra parte, el principal insumo para la oferta del servicio, el autobús eléctrico, puede fabricarse en países de la región. Como todo esfuerzo industrial, para eso se necesitan políticas activas de desarrollo productivo y de demanda, por ejemplo, en los esquemas de compras públicas. También hay que considerar la contribución a la productividad sectorial que pudiese derivar de organizar el sector alrededor de clústeres productivos.

En las últimas dos décadas, el acervo de buses y microbuses en buena parte de la región ha crecido en torno al 4% anual y la demanda futura permite construir un escenario en el que sería factible la instalación de una decena de plantas manufactureras, tomando en consideración la escala con la que operan en la actualidad (Biderman y otros, 2023). La Argentina, el Brasil y Colombia están diseñando o profundizando claras estrategias industriales en este sentido. La empresa BYD, la mayor fabricante de autos eléctricos del mundo, inició en marzo de 2024 la construcción de una fábrica de unidades eléctricas en el Brasil, con una inversión de 600 millones de dólares y utilizando las instalaciones previamente ocupadas por Ford.

Es probable que la reciente decisión del Gobierno de los Estados Unidos de limitar la concesión de beneficios fiscales a los compradores de automóviles que en la fabricación incluyan componentes de baterías o minerales críticos provenientes de “entidades extranjeras de interés”, y los anuncios de nuevos aranceles para baterías y vehículos eléctricos manufacturados en China, que los colocaría en niveles del 25% y el 100%, respectivamente (Casa Blanca, 2024), también vayan acompañados de estrictas normas de origen. De igual manera, Europa prepara acciones para limitar las importaciones provenientes de China. Esto tendrá un impacto sobre el ritmo de adopción de los vehículos eléctricos en estas zonas, pero también sobre el potencial de América Latina y el Caribe de aprovechar sus ventajas competitivas con todos sus posibles socios comerciales. No se puede perder de vista que estas medidas pueden representar una oportunidad para la región a partir de las estrategias de deslocalización de proximidad (*nearshoring*) que pudiesen originar un entorno positivo para fortalecer la base industrial de automotores y componentes, sobre todo en Centroamérica y México.

Por último, un enfoque de economía circular abre la oportunidad de llevar adelante conversiones de vehículos (*retrofit*), aprovechando así la carrocería y el valor residual de las unidades, y reduciendo los costos de la transición. La mayor electrificación supone también definir el destino de las nuevas baterías, que constituyen un componente de costo significativo de estos vehículos (Zagorodny, 2023; Jones, Acuña y Rodríguez, 2021a).

En definitiva, se impone un cambio de paradigma, que trascienda la visión sectorial de transporte hacia una estrategia integral de movilidad sostenible basada en derechos y con perspectiva de género, la que pasa por consideraciones de las capacidades institucionales (técnicas, operativas, políticas y prospectivas) y la gobernanza (véase el cuadro VI.5).

Es imprescindible, además, una fluida comunicación y planificación conjunta entre instituciones estatales de nivel nacional y entre estas y las autoridades locales conocedoras de las tendencias y oportunidades en las ciudades. La gobernanza abarca también vínculos claros y formales con el sector privado y la sociedad civil en virtud de liderazgos públicos que aprovechen la ventana de oportunidad provista por la electromovilidad. Entender la electromovilidad como un sistema permitirá explotar en su totalidad el impacto que las masivas inversiones en la renovación de las flotas públicas (y privadas) de automotores —y las inversiones y gastos asociados— podrían tener sobre las ciudades.

Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones que intervienen se constituyen en habilitadores decisivos para los resultados de las políticas públicas (véase el cuadro VI.5).

El reto es vencer la inercia y la práctica tradicional que ha privilegiado visiones compartimentadas de los sectores, descuidando las sinergias y oportunidades para transitar hacia un desarrollo urbano sostenible, productivo e inclusivo, en el que la movilidad eléctrica juegue un importante papel.

Cuadro VI.5

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para gestionar la transición hacia la movilidad sostenible

Capacidad	Características
Técnicas	– Promoción de una política pública integrada sobre electromovilidad —territorialmente definida— en la que confluyan diversos sectores y que incorpore dimensiones sociales, económico-productivas y ambientales. – Evaluación del impacto generado por las inversiones realizadas en programas de electromovilidad, más allá del número de autobuses incorporados a las flotas públicas, a fin de ajustar las estrategias futuras. – Generación de información sobre las interrelaciones y los impactos cruzados de los proyectos de electromovilidad. – Promoción de la articulación entre actores que demandan equipos, reguladores, financiadores y empresas manufactureras, aprovechando las oportunidades de desarrollo productivo derivadas de la inversión en mejoras del transporte público. – Implementación de mecanismos que evalúen la productividad económica (no financiera) de la provisión de sistemas públicos de movilidad eléctrica. – Impulso del diseño e implementación de modelos de negocio que aceleren la incorporación de autobuses eléctricos sin perder de vista la relevancia social de la tarifa de transporte público.
Operativas	– Refuerzo de las capacidades de las entidades responsables del diseño e implementación de programas de electromovilidad. – Utilización de tecnología y macrodatos para incentivar el uso de transporte público, teniendo en consideración el papel de la movilidad en las tareas de cuidado, principalmente efectuadas por mujeres. – Fortalecimiento de la coordinación público-privada, incorporando otros actores ausentes de las discusiones previas sobre transporte público. – Garantías de un acceso a financiamiento oportuno, a largo plazo y en condiciones preferentes a quienes participan en la cadena de valor.
Políticas	– Fomento de la colaboración entre los niveles nacionales y locales a fin de ajustar los planes de acción climática con las inversiones previstas en los planes de movilidad y articular las estrategias de electromovilidad con la planificación urbana. – Concientización de los actores que intervienen de los cobeneficios y las oportunidades provistas al adoptar un enfoque sistémico de la electromovilidad. – Apoyo de liderazgos públicos que promuevan una visión integral de la electromovilidad, generen confianza y fomenten la cooperación. – Generación de los espacios que necesitan las autoridades locales, conocedoras del territorio, e incorporación a la formulación y el diseño de las políticas. – Promoción de la articulación y coordinación entre entidades sectoriales de acciones que tradicionalmente son responsabilidad de entidades individuales. – Búsqueda de acuerdos entre el Gobierno nacional, gobiernos locales, empresas de transporte, empresarios individuales, sociedad civil y entidades de financiamiento público y privadas.
Prospectivas	– Formulación de escenarios que contemplen estrategias múltiples con la mirada de la sostenibilidad, teniendo en cuenta la disponibilidad y penetración de distintas fuentes de energía (etanol, biogás, electricidad, hidrógeno), tecnologías y modos y usos de la movilidad. – Construcción, de manera colectiva, de escenarios futuros de movilidad sostenible en general, y de electromovilidad en particular, distinguiendo claramente entre escenarios deseables y factibles, y promoviendo su apropiación por parte de los actores que intervienen. – Identificación de tendencias en la demanda del servicio público de electromovilidad, en particular las que modifiquen la necesidad de viajes e impacten sobre la generación de viajes. – Análisis de los impactos de entorno internacional, específicamente limitaciones al comercio internacional de vehículos y baterías, sobre la posibilidad de profundizar los procesos manufactureros de autobuses eléctricos en la región.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, CEPAL, 2023.

D. Minerales críticos para la transición energética y la electromovilidad

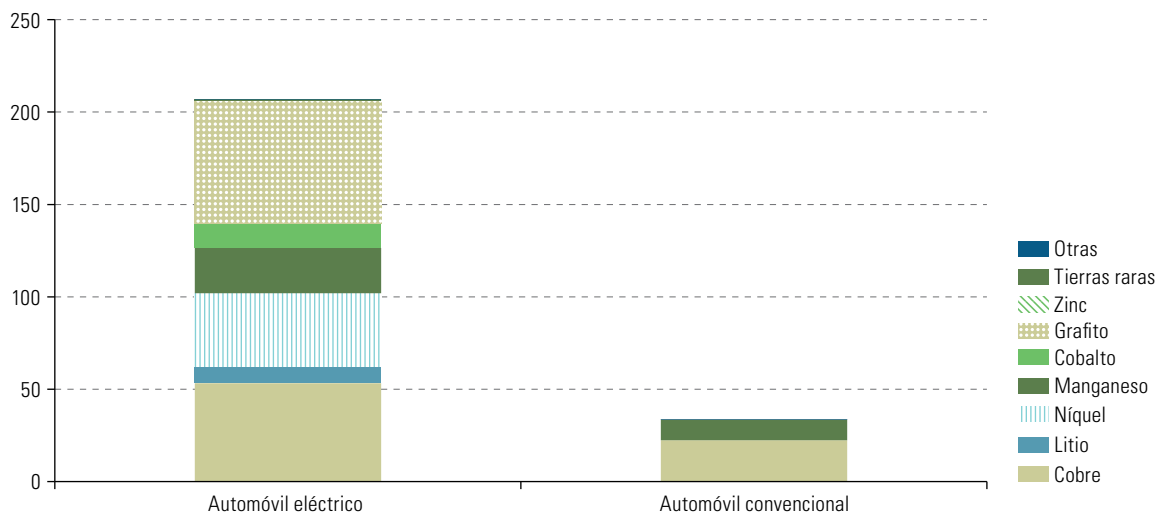
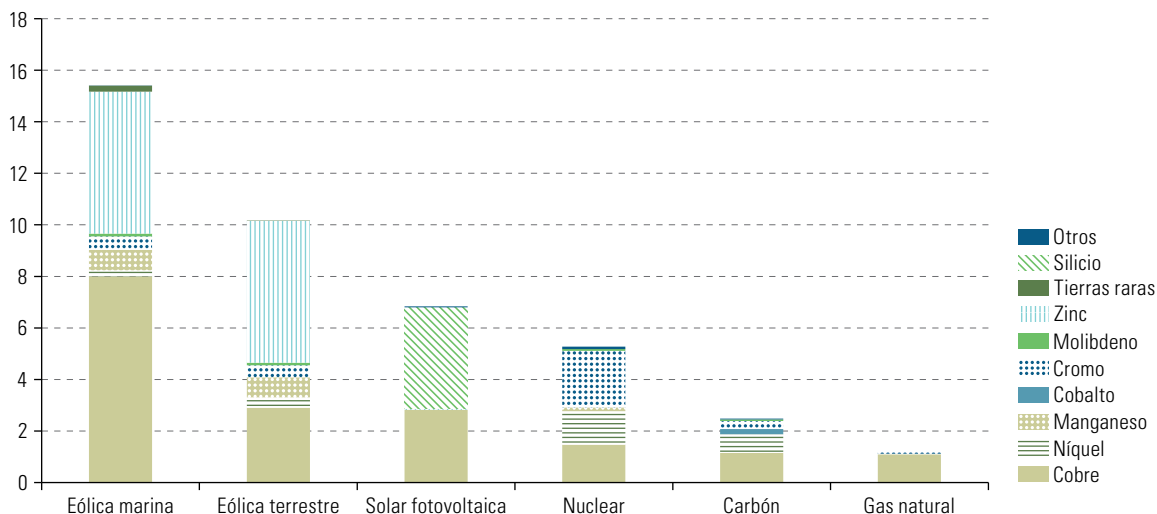
1. Demanda y disponibilidad en América Latina y el Caribe

La transición energética hacia fuentes de energía renovables y la expansión de la electromovilidad están impulsando una creciente demanda de minerales clave, como el litio, el cobre, el cobalto, el grafito y el níquel. Estos minerales son fundamentales para la fabricación de turbinas eólicas, paneles solares y baterías de alta capacidad utilizadas, entre otras cosas, en vehículos eléctricos y en los sistemas de almacenamiento de energía.

Estas tecnologías son mucho más intensivas en una serie de minerales, en comparación con las tecnologías convencionales basadas en los combustibles fósiles. Según la AIE (2021), los vehículos eléctricos consumen seis veces más minerales críticos que los vehículos que utilizan combustibles fósiles (véase el gráfico VI.8A). Asimismo, por cada megavatio por hora (MWh) de capacidad, la energía eólica y la energía solar necesitan mayor cantidad de minerales que la energía proveniente de la combustión de carbón o el gas (véase el gráfico VI.8B).

Gráfico VI.8

Minerales utilizados en tecnologías energéticas limpias seleccionadas

A. Transporte*(En kg/vehículo)***B. Generación de energía eléctrica***(En toneladas/MWh)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Internacional de Energía (AIE), *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*, París, 2021.

De esta manera, la demanda mundial de litio podría crecer más de diez veces para 2050 y la de cobalto podría multiplicarse por tres, al tiempo que podrían producirse aumentos muy significativos de la demanda del resto de los minerales en un escenario de cero emisiones netas de la AIE. El aumento de la demanda está sujeto a la rapidez con que los países adopten las tecnologías de las energías renovables y la electromovilidad. Sin embargo, hay que considerar que la demanda de muchos minerales seguirá siendo impulsada por otras tecnologías.

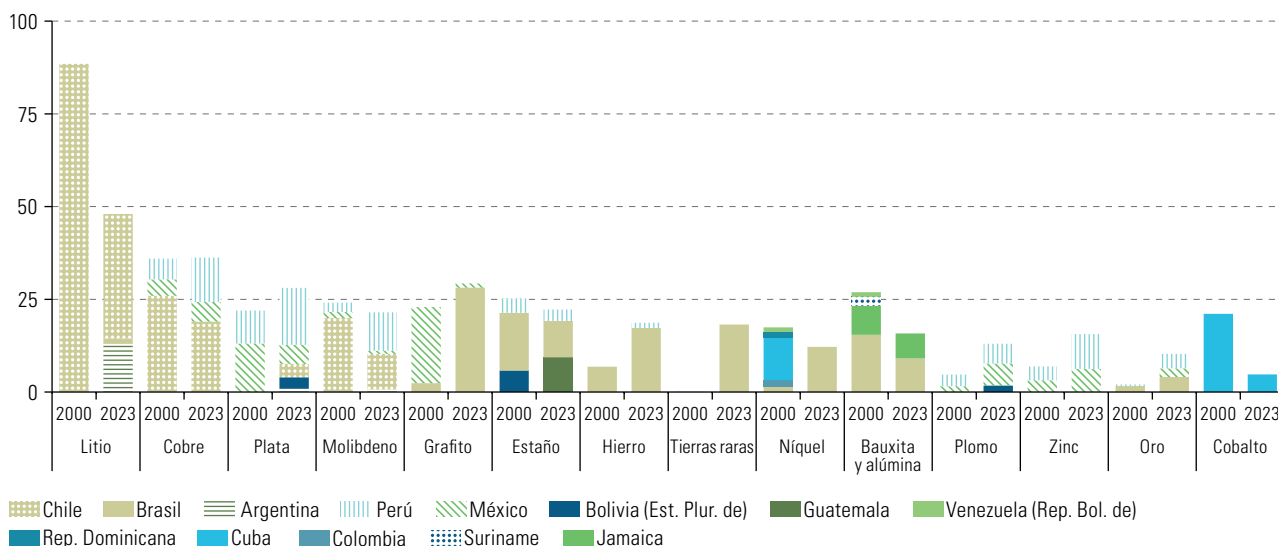
América Latina y el Caribe tiene el potencial minero para contribuir con el suministro mundial de varios de estos minerales críticos, ya que cuenta con importantes reservas de litio, cobre, plata, estaño, molibdeno, grafito y otros minerales (véase el gráfico VI.9). Además, varios países tienen abundantes recursos, como, por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia, que cuenta con el 22% de los recursos mundiales de litio, y pueden sumarse a las reservas en un futuro próximo, de darse las condiciones adecuadas. Se espera que

la región aumente 2,7 veces la capacidad de producción de carbonato de litio equivalente en los próximos diez años, de acuerdo con los proyectos en carpeta en estado probable, y 5 veces si se consideran además los proyectos en estado posible y especulativo (Jones, Acuña y Rodríguez, 2021b).

Gráfico VI.9

América Latina y el Caribe (13 países): participación en las reservas mundiales de minerales seleccionados, 2000 y 2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Servicio Geológico de los Estados Unidos, *Mineral Commodity Summaries 2024*, Reston, 2024.

Para aumentar los niveles actuales de producción a fin de satisfacer esta mayor demanda es necesario realizar enormes inversiones y ampliar la frontera minera hacia territorios con recursos aún no explotados, lo que plantea desafíos en términos productivos y de sostenibilidad.

2. Oportunidades y desafíos: gestión responsable, cadenas de suministro y desarrollo productivo

La gestión responsable de la cadena de suministro de minerales es un aspecto crucial para garantizar una transición energética justa, efectiva, inclusiva y sostenible. En especial, la producción y refinación de minerales tiene grandes desafíos de naturaleza socioambiental, por ejemplo, el consumo de agua en zonas que enfrentan alto estrés hídrico, el impacto sobre ecosistemas y las posibles presiones sobre actividades económicas tradicionales de grupos sociales que habitan las zonas aledañas. En un contexto de aumento de la minería, se constata la importancia de alcanzar amplios acuerdos nacionales en relación con esta actividad y de fomentar una adecuada gestión de los conflictos socioambientales y una mayor transparencia y participación ciudadana. Para enfrentar estos desafíos, la industria minera necesitará regulaciones y estándares más estrictos, que aseguren una mayor sostenibilidad de la actividad.

Una mejor gestión de los ingresos y gastos fiscales derivados de la explotación de los recursos mineros puede servir de apoyo a la diversificación productiva y la agregación de valor. Se precisa una mayor progresividad, eficiencia y equidad en la tributación para que contribuya a una mayor recaudación de la renta económica de los minerales, así como a su mejor distribución y uso.

La región también tiene oportunidades para el desarrollo productivo a lo largo de las cadenas de valor de los minerales críticos y de las tecnologías de la transición energética. Los países proveedores de los minerales no deben quedar atrapados en los segmentos iniciales de estas cadenas. Estas oportunidades se

presentan desde la refinación de los minerales hasta su industrialización, para llegar a productos intermedios o finales. Los casos del cobre y el litio pueden ejemplificar esta situación. Con el cobre refinado se producen aleaciones y productos intermedios, como alambres y tubos, así como cables y válvulas que pueden ser componentes o piezas de otros productos, como vehículos eléctricos, paneles solares y turbinas eólicas. Como se ejemplifica en el recuadro VI.2, los países productores de minerales como el litio pueden lograr una mayor participación en las cadenas de producción de baterías de iones de litio, sus precursores y minerales refinados (CEPAL, 2023b). Sin embargo, los anuncios de inversión en el sector de metales y minerales en la región para los últimos 20 años se han concentrado en la extracción.

Recuadro VI.2

Chile: iniciativas para la agregación de valor en la industria del litio

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, responsable de los contratos de explotación de litio en el país, cuenta con un instrumento de promoción de iniciativas de agregación de valor que funciona mediante la reserva de una cuota de la producción de carbonato e hidróxido de litio a precios preferenciales, a partir de una cláusula incluida en los contratos que gestiona con SQM y Albemarle, las empresas responsables por los dos proyectos de extracción y refinación de litio en el salar de Atacama. Esta cuota a precio preferencial se destina, previa licitación, a empresas interesadas en desarrollar proyectos de mayor valor agregado en relación con el litio.

Recientemente, la CORFO adjudicó a dos empresas chinas, BYD y Yongqing Technology, cuotas de carbonato de litio a precios preferenciales. Por una parte, BYD tiene planes de establecer una fábrica para producir hasta 50.000 toneladas anuales de material catódico del tipo litio-ferrofosfato (LiFePO_4 para baterías de tipo LFP), con una inversión estimada de 290 millones de dólares y la creación de 500 empleos para finales de 2025. Por otra parte, Yongqing Technology proyecta operar una planta de material catódico del tipo LFP (LiFePO_4), con una capacidad de 120.000 toneladas anuales para el mismo período, una inversión estimada de 233 millones de dólares y la generación de 668 empleos. Ambas iniciativas tienen planes de capacitación de personal local para operar las fábricas especializadas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de notas de prensa de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile.

Son fundamentales la creación de capacidades e infraestructuras tecnoproductivas para la agregación de valor, la generación de encadenamientos productivos y el escalamiento en las cadenas globales de valor, y las iniciativas de investigación y desarrollo para proporcionar los conocimientos necesarios en una industria en constante innovación.

Por último, la agenda productiva relacionada con los minerales críticos para la transición energética enfrenta además un contexto internacional en el que los grandes bloques económicos están impulsando diversas iniciativas de desarrollo productivo, especialmente orientadas a expandir la capacidad manufacturera nacional de tecnologías necesarias para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono. Se observa una competencia mundial, donde los países responden con estrategias de política, como subsidios, aranceles y otros instrumentos, que favorecen el desarrollo de cadenas de suministro nacionales o regionales, como la deslocalización de proximidad (*nearshoring*) o la deslocalización entre aliados (*friendshoring*). De esta forma, los Estados Unidos, la Unión Europea, China y el Japón han propiciado la localización de inversiones y el abastecimiento de minerales críticos para la transición (véase el cuadro VI.6).

La necesidad de asegurar el suministro de minerales estratégicos para la transición energética de los países industrializados es una oportunidad para que la región, por ejemplo, amplíe sus capacidades de fundición y refinación de minerales, aprovechando la transferencia de tecnología de punta que cumpla con altos estándares ambientales y otorgue ventajas competitivas y el potencial de los encadenamientos productivos y clústeres industriales asociados. Un punto a favor de que la región impulse la capacidad de fundición y refinación es que el transporte de concentrados tiene una huella de carbono aproximadamente un 45% más alta que la producción de los cátodos y que los sistemas de energía eléctrica ya tienen una menor huella de carbono en comparación con los países asiáticos. Asimismo, en el futuro, con la previsible expansión de las energías renovables y el hidrógeno verde, se podría tener una ventaja en el acceso a mercados ambientalmente más restrictivos.

Cuadro VI.6

Iniciativas de apoyo al desarrollo productivo e industrial relativas al abastecimiento de minerales críticos

	China: Hecho en China 2025 y planes quinquenales	Estados Unidos: Ley de Reducción de la Inflación (<i>Inflation Reduction Act</i>)	Unión Europea: Plan Industrial del Pacto Verde Europeo y Ley Europea de Materias Primas Fundamentales	Japón: Ley de Transformación Verde
Disposiciones de localización de inversiones y abastecimiento de minerales críticos	Aumentar el contenido nacional de componentes y materiales clave al 40% para 2020 y al 70% para 2025, así como el abastecimiento nacional de autos eléctricos. No establece metas específicas para minerales, pero ha contribuido a que China sea el país dominante en la producción de minerales y tecnologías relacionadas (concentra más del 80% de la producción mundial de paneles solares, el 50% de la producción de baterías y es el principal productor de refinados de la mayoría de los minerales).	Los minerales y materiales para baterías y vehículos eléctricos deben producirse o reciclarse en los Estados Unidos o en países con los que dicho país tenga acuerdos de libre comercio, de forma incremental (los objetivos son un 50% en 2024 y un 80% en 2027).	Para 2030, el bloque deberá consumir al menos un 10% de los minerales producidos localmente, el 40% de los componentes procesados dentro de la Unión Europea y el 15% de los materiales reciclados en la Unión Europea. Ningún tercer país podrá suministrar más del 65% del consumo anual de ninguna materia prima.	No especifica requisitos de localización y permite subsidios para proveedores internacionales de minerales críticos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Castillo, I. Garcés y R. Furtado Messias, "Perspectivas de desarrollo de las cadenas de valor relacionadas con el litio en Chile y América del Sur", *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 223 (LC/TS.2024/38), Santiago, CEPAL, 2024, y noticias y anuncios de prensa sobre las políticas respectivas.

3. Gobernanza y capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para el sector de minerales críticos para la transición energética

Para aprovechar las oportunidades mencionadas y enfrentar los desafíos expuestos, es necesario un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales en la región, que contribuya a que estos se constituyan en una vía para la gran transformación productiva que exige la transición a un modelo de desarrollo productivo, inclusivo y sostenible. Esta nueva gobernanza ha de ser multinivel, transparente, democrática y efectiva, incorporar el enfoque de ciclo de vida de los recursos naturales y considerar el enfoque territorial (CEPAL, 2024a). También es necesario fortalecer una serie de capacidades institucionales (véase el cuadro VI.7), que contribuyan a esa gobernanza y permitan que los países de la región desarrollen una visión estratégica, una adecuada regulación y una mayor coordinación.

Cuadro VI.7

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para gestionar la explotación productiva, responsable y sostenible de los minerales críticos

Capacidad	Características
Técnica	- Formación de recursos humanos en los Ministerios de Minería y otros organismos públicos relacionados para formular e implementar políticas que promuevan una extracción más sostenible de los minerales críticos y la agregación de valor aguas arriba y aguas abajo. - Generación de capacidades en ministerios y otros organismos públicos relacionados con la minería (servicios geológicos, de ambiente, producción, energía y demás) sobre la relación entre los minerales críticos, la transición energética y la electromovilidad. - Desarrollo de capacidades institucionales en evaluación de impacto ambiental de los proyectos que promuevan la participación ciudadana. - Fortalecimiento del vínculo de los Ministerios de Minería con el sector académico para generar conocimiento técnico sobre los minerales críticos y promover una red de centros tecnológicos nacionales y regionales de minerales críticos.
Operativas	- Generación de mayor transparencia y capacidad de información productiva, fiscal, social y ambiental del sector minero. - Inversión en el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de sistemas de información geográfica para generar información en tiempo real sobre indicadores de desempeño productivo, social y ambiental de los proyectos mineros en los territorios. - Uso de la tecnología e información disponible para la reducción del riesgo de desastres (y otros riesgos como el cambio climático) y para la generación de alertas tempranas en las operaciones mineras y las infraestructuras asociadas. - Apoyo a la incorporación de comunidades aledañas para la fiscalización y control de operaciones mineras en el territorio, así como para la identificación de brechas en la implementación de estrategias y políticas relacionadas.

Capacidad	Características
Políticas	– Creación o fortalecimiento de mecanismos o instancias de participación de actores clave de la sociedad civil, las comunidades, el sector privado y el sector académico para la planificación y coordinación de las políticas relacionadas con la explotación responsable y sostenible de los minerales críticos. – Establecimiento de reglamentación y metodologías de participación y consulta libre e informada de las comunidades y los Pueblos Indígenas. – Promoción de estrategias nacionales y regionales consensuadas para desarrollar encadenamientos productivos en las cadenas de valor de los minerales críticos relacionadas con la transición energética. – Formulación e implementación de políticas sectoriales coordinadas y consensuadas de investigación, desarrollo e innovación en las cadenas de valor de los minerales críticos.
Prospectivas	– Vigilancia tecnológica de los avances en la extracción de minerales, las energías renovables y la electromovilidad. – Generación de inteligencia de mercados de los minerales críticos. – Elaboración de escenarios de cambio climático para reducir la incertidumbre e incorporar criterios de riesgos vinculados al cambio climático en la regulación, planificación, operación, cierre y postcierre de los proyectos de explotación de minerales críticos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, CEPAL, 2023.

E. Agua y cambio climático: desafíos y oportunidades

Los fenómenos extremos asociados con el cambio climático y la deforestación afectan con fuerza el ciclo hidrológico, provocando perturbaciones en el acceso humano a agua y saneamiento seguros, así como en las actividades productivas, incluida la seguridad alimentaria y energética, profundizando las desigualdades socioeconómicas y agudizando la migración. América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo donde ocurren más desastres. En las últimas tres décadas, los desastres relacionados con el agua y el cambio climático representaron el 88% de todos los ocurridos en la región, el 77% del costo económico informado y el 89% de las personas afectadas (CEPAL, 2024a), y se observa una creciente frecuencia e intensidad. Además, la disponibilidad hídrica también se ha visto afectada por una decreciente calidad del agua, incluida una mayor contaminación, lo que afecta la salud tanto humana como ecosistémica. La inversión para mejorar la gestión hídrica ofrece una oportunidad como herramienta para modificar esta situación e impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo en la región.

1. Los impactos del cambio climático y de la contaminación en los recursos hídricos

Los fenómenos extremos, como sequías, tormentas, huracanes e inundaciones, generan un gran impacto socioeconómico y medioambiental y provocan la pérdida de vidas humanas.

Las sequías producen la pérdida o el daño de los cultivos, la disminución de las reservas de alimentos, la escasez de agua potable y la migración forzada debido a la grave inseguridad alimentaria e insuficiencia de oportunidades económicas. También reducen la generación hidroeléctrica, incrementan el riesgo de incendios forestales e incluso afectan el comercio internacional.

Según datos del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED, 2023), desde 2000, las sequías en América Latina y el Caribe han afectado a más de 53 millones de personas y han causado más de 22.000 millones de dólares en daños totales (OCHA/UNDRR, 2023). A modo ilustrativo, en la Argentina, la sequía del período 2022-2023 generó pérdidas equivalentes al 3% del PIB (Bolsa de Comercio de Rosario, 2023), y en Centroamérica y América del Sur, en 2021 este fenómeno provocó un descenso del 50% de la generación de hidroelectricidad (AIE, 2024).

Los déficits hídricos de larga duración en las ciudades de América Latina afectan la producción, los ingresos de los trabajadores y las rentas fiscales. Estos déficits han causado, por ejemplo, pérdidas de ingresos estimadas en 40 dólares por trabajador al mes⁵ (Damania y otros, 2017), equivalentes a un 10% del

⁵ Valor estimado con base en datos de 13 millones de personas que viven en 78 áreas metropolitanas importantes en 10 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay) entre 1990 y 2013 (Damania y otros, 2017).

ingreso medio mensual en las zonas rurales (Núñez Cobo y Verbist, 2018). En las ciudades, los trabajadores de sectores formales también pueden perder hasta un 7% de su ingreso durante la ocurrencia de fenómenos de déficit hídrico prolongado, mientras que los trabajadores informales y por cuenta propia o pertenecientes a pequeñas empresas pueden perder hasta un 11% del ingreso (Núñez Cobo y Verbist, 2018). Esto se debe al aumento de los cortes de energía, que se incrementan hasta un 33% durante las sequías, así como al deterioro de la salud de los trabajadores, afectados por el aumento de la contaminación de fuentes de agua y enfermedades epidémicas⁶.

Los impactos socioeconómicos mencionados también son resultado de las altas temperaturas y la falta de lluvia, de las que dependen los servicios ecosistémicos. Desde la década de 1980 se registra una disminución del 30% al 50% del área de los glaciares en los Andes (Dussailant y otros, 2019). Esto tiene efectos en la disponibilidad de agua para consumo humano en ciudades que dependen del derretimiento de glaciares (IPCC, 2022). Otra consecuencia de las sequías y las altas temperaturas prolongadas son los incendios forestales, que amenazan la vida, los medios de subsistencia, la infraestructura crítica, las reservas de agua y la biodiversidad. Desde 2000, 10,6 millones de personas y 33 millones de hectáreas de tierra han sido afectadas por incendios forestales en toda la región, con daños por un valor de 1.300 millones de dólares (OCHA/UNDRR, 2023). Durante dicho período, hubo 1,47 millones de incendios en América Latina (OCHA/UNDRR, 2023).

El comercio internacional e intrarregional también se puede ver afectado por las sequías. Ejemplo de esto es el impacto de este fenómeno sobre el canal de Panamá, por donde transita el 14% del comercio mundial. La profundidad del lago Gatún, principal fuente de agua del canal, ha alcanzado niveles mínimos históricos en los últimos siete años, y 2023 ha coincidido con un registro muy bajo de precipitaciones asociadas al fenómeno de El Niño. Esto ha obligado a los buques a reducir las cargas y ha aumentado los tiempos de espera y los precios a pagar por atravesar el canal. De igual manera, las anomalías climáticas redujeron hasta el 50% la capacidad de transporte por el río Amazonas durante los meses más secos de 2023 (Trompowsky, s.f.). Como consecuencia, el costo del flete hidroviario llegó a aumentar entre un 25% y un 50% (CIEAM, 2023).

Por su parte, las inundaciones y tormentas representaron el 80% de los desastres relacionados con el cambio climático en América Latina y el Caribe durante el período 1990-2023. Ambos fenómenos sumaron un total de 1.384 desastres, en los que se informa la pérdida de casi 80.000 vidas humanas y más de 116 millones de personas afectadas (CEPAL, 2024d). Las grandes tormentas paralizan las economías de la región. Se estima que el costo de los desastres generados en 2020 en Honduras por la tormenta tropical Eta y el huracán Iota fue de aproximadamente 2.000 millones de dólares. En 2022, el huracán Ian afectó a comunidades costeras de Jamaica, donde causó inundaciones, y al emerger en el golfo de México, tras pasar por Cuba, arrasó con más de 20.000 hectáreas de tierras agrícolas. El mismo año, el huracán Bonnie avanzó sobre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua), donde generó lluvias intensas y afectó significativamente distintos medios de subsistencia (cultivos básicos, hortalizas y ganado) e infraestructuras. Más de 10.000 personas se quedaron sin electricidad en Nicaragua (OMM, 2023). El turismo es otro de los sectores que se ven gravemente afectados por esta clase de fenómenos climáticos (BID/CEPAL, 2021).

La contaminación hídrica sigue siendo un problema en la región. La proporción de aguas residuales tratadas de manera segura no supera el 45% (Naciones Unidas, 2024). La calidad del agua también sufre los efectos negativos del aumento de temperaturas, la menor cantidad de oxígeno disuelto y, por consiguiente, la menor capacidad de autodepuración de los depósitos de agua dulce (UNESCO/ONU-Agua, 2020). Al mismo tiempo, las inundaciones son una amenaza relevante para la infraestructura de saneamiento e higiene, y los anegamientos provocan un grave riesgo sanitario y de contaminación cruzada. Tras los episodios de inundaciones se suelen observar enfermedades de transmisión vectorial como la malaria, la fiebre amarilla, la leptospirosis y otras (UNESCO/ONU-Agua, 2020).

⁶ En el Brasil, el número de admisiones hospitalarias en los municipios que experimentan sequías o altas temperaturas se incrementa un 3,8% en comparación con un mes de clima normal o casi normal, e incluso un 4,8% cuando se concentra en municipios mayoritariamente urbanos. El número de casos de diarrea también aumenta en comparación con un año con clima dentro de los rangos normales: un 5,2% en un municipio promedio y un 5,9% en un municipio mayoritariamente urbano (Desbureaux y Rodella, 2019).

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2024), en 2019, en América Latina y el Caribe se registraron más de 40.000 muertes y 2 millones de años de vida perdidos debido a enfermedades relacionadas a la falta de acceso a agua potable, higiene y saneamiento gestionados de forma segura. Cabe resaltar que 6.000 de esas muertes fueron de niños menores de 5 años. Estos números se refuerzan con las estimaciones de que casi un cuarto de los tramos de los ríos se encuentra afectado por una contaminación patógena grave, observándose un incremento sustancial de casi dos tercios de las concentraciones mensuales de bacterias coliformes fecales (más de 1.000 unidades de estas bacterias por cada 100 ml), entre 1990 y 2010, producto de las aguas residuales provenientes de las alcantarillas (Saravia Matus y otros, 2022). Por último, el problema de la intrusión salina también ha cobrado relevancia en la región, donde alcanza niveles críticos en muchos de los acuíferos costeros y plantea serias dificultades, ya que el agua salada no es apta para numerosos procesos productivos, el riego de cultivos ni el consumo humano. Esta situación representa un desafío especialmente grave para las comunidades costeras que dependen de estas fuentes de agua dulce subterránea para su subsistencia, sobre todo si se considera que el 27% de la población de la región vive en zonas costeras (CEPAL, 2021).

2. La gestión hídrica como motor de desarrollo sostenible e inclusivo: qué hacer y cómo hacerlo

En 2022, solamente el 75% de la población de América Latina y el Caribe tenía acceso a agua potable gestionada de manera segura, con niveles de cobertura más bajos en áreas rurales (53%) que en zonas urbanas (80%). En cuanto al saneamiento gestionado de manera segura, la cobertura regional no alcanzaba el 50% (Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene, 2023). Esto se condice con los bajos niveles de inversión sectorial realizados en la región entre 2015 y 2019, que alcanzaron un 0,16% del PIB regional (Lentini, 2022).

Aumentar significativamente las inversiones en los países de la región es crucial. Para cerrar estas brechas y garantizar un acceso universal a agua limpia y saneamiento seguro, sin contaminantes fecales ni químicos, dentro de las viviendas y con suministro garantizado, se estima un requerimiento de inversión equivalente al 1,38% del PIB regional durante diez años (Saravia Matus y otros, 2023). Esto supone que es necesario incrementar más de ocho veces el esfuerzo promedio regional de inversiones destinadas al sector. En el cuadro VI.8 se puede observar la inversión anual necesaria para cerrar las brechas de acceso a agua potable y saneamiento, así como la generación de empleo y de valor agregado producto de dichas inversiones en países seleccionados de América Latina y el Caribe. Además de los beneficios en empleo y aumento del valor agregado, la universalización del acceso al agua y saneamiento gestionados de manera segura se traduciría en una mejora de la salud y productividad de la población en proporciones similares a los impactos antes descritos.

Cuadro VI.8

América Latina y el Caribe (países seleccionados): inversión anual necesaria para cerrar las brechas de acceso a agua potable y saneamiento, generación de empleo y valor agregado
(En porcentajes y número de personas)

		Honduras	El Salvador	Colombia	Perú	México	Chile	Argentina	Costa Rica	Brasil	República Dominicana
	Inversión del PIB anual (En porcentajes)	4,44	2,46	1,89	1,81	1,56	0,46	1,113	1,05	1,28	1,37
	Crecimiento anual del empleo (En número de personas)	14 018	85 118	431 053	457 642	855 462	45 127	239 379	34 263	1 411 509	130 014
	Incremento del valor agregado bruto (En porcentajes)	5,35	3,14	2,55	2,45	1,78	0,59	1,07	1,53	1,37	2,41

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Saravia Matus y otros, "Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: efectos en el empleo verde y el valor agregado bruto", *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 218 (LC/TS.2023/101), Santiago, CEPAL, 2023.

En la gestión integral del agua, es crítico mejorar la resiliencia y la adaptación de la infraestructura hídrica al cambio climático. Para cumplir las medidas de adaptación relacionadas al agua al 2030, se debería invertir en total un 1,1% del PIB anual de la región, que se desglosa en un 0,7% para fortalecer la infraestructura existente para agua y saneamiento, un 0,3% para mejorar el control de inundaciones ribereñas y costeras, y un 0,1% para la protección contra inundaciones y de la infraestructura de riego (CEPAL, 2024c). En la región, 31 países han incluido al agua como un sector prioritario en las medidas de adaptación al cambio climático de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CEPAL, 2024c).

Entre las medidas de adaptación se pueden mencionar la reforestación de cuencas hidrográficas, la expansión de infraestructura verde y sistemas urbanos de drenaje sostenible para la gestión de aguas pluviales, los mecanismos para la protección contra inundaciones y los sistemas de riego eficientes, junto con la adopción de una gestión circular del agua en el sector de agua potable y saneamiento. La implementación de estas medidas permitiría reducir la cantidad de agua necesaria para la agricultura, proteger las ciudades de fenómenos climáticos extremos que puedan traducirse en inundaciones, resguardar los acuíferos costeros de fenómenos como la intrusión salina, así como mejorar la capacidad de almacenamiento y conservación del agua (Quirós, 2021).

La gestión circular del agua permite recuperar las aguas residuales como un recurso valioso del que se puede extraer agua para reúso, energía y nutrientes. Esta práctica permite mitigar las externalidades negativas asociadas a la escasez o mala calidad del agua, que se incrementan en tiempos de sequía. El agua residual municipal está compuesta en un 99,8% por agua (López Hernández y otros, 2017), con lo que, una vez tratada, se puede usar en riego residencial y agrícola, procesos industriales y reposición de aguas subterráneas. Teniendo en cuenta que el metano es un potente gas de efecto invernadero y que su poder de calentamiento es más de 80 veces mayor que el dióxido de carbono, es importante reducir las emisiones de metano asociadas al sector de agua y saneamiento, ya que se estima que las plantas de tratamiento de aguas residuales son responsables del 5% de estas emisiones (Aguilar-Benítez y Blanco, 2018). En la región existen alternativas concretas de inversión en tecnologías circulares para aprovechar el metano y generar energía eléctrica con efectos ambientales positivos y viabilidad financiera para los operadores de los sistemas de agua potable y saneamiento. Por ejemplo, las plantas de tratamiento de aguas residuales con capacidades de entre 500 l/s y 4.000 l/s pueden transformarse y aprovechar el metano para la generación de energía eléctrica, presentando una relación promedio de costos y beneficios de 1,36, y logrando una reducción de 0,72 kg de CO₂ equivalente por cada metro cúbico de agua residual tratado (Saravia Matus y otros, 2022). Este enfoque se torna más viable en las plantas que utilizan tecnologías anaeróbicas de tratamiento de aguas residuales (con beneficios de 5,5 dólares por cada dólar invertido), que en las que emplean tecnologías aeróbicas (1,01 dólares por cada dólar invertido).

Aunque los recursos provenientes de los presupuestos públicos seguirán siendo fundamentales para lograr alcanzar las metas de agua potable y saneamiento seguro, es necesario que los usuarios contribuyan, por medio del pago de los servicios, a cubrir los costos de operación y, en la medida de sus posibilidades, también a la inversión en renovación y ampliación de la infraestructura. En la gran mayoría de los países de la región, el pago que realizan los usuarios no supera el umbral del 3% de sus ingresos, valor que se ubica por debajo del 5% identificado como límite máximo comúnmente consensuado a nivel mundial (Fernández, Saravia Matus y Gil, 2021). Una adecuada política tarifaria no solamente es necesaria para desincentivar el derroche y cubrir los costos del servicio, sino también para garantizar el acceso al servicio de las familias de más bajos ingresos.

En síntesis, es necesario impulsar el avance en las sendas de transición hídrica en la región mediante la combinación de medidas en cuatro pilares: i) universalización del acceso, ii) reducción de la pobreza hídrica, iii) contención de externalidades negativas (para lo que se precisan medidas de adaptación al cambio climático), y iv) introducción de nuevas tecnologías y enfoques como el de la economía circular. Dichos esfuerzos, además, aportan a una adecuada gestión y valorización del agua (CEPAL, 2024a). En este marco, se pueden implementar diversas soluciones para optimizar la gestión hídrica que son financieramente atractivas y técnicamente favorables para la reducción de gases de efecto invernadero, la generación de empleos verdes y el incremento del agua dulce disponible ante los embates del cambio climático.

Dado el esfuerzo inversionista necesario, es indispensable ajustar los marcos regulatorios para atraer nuevos inversionistas, lo que también precisa de instrumentos y sistemas de financiamiento innovadores. Como punto de partida, hay que tener en cuenta las limitaciones del contexto actual, donde los recursos estatales son prácticamente la única o principal fuente de inversión en el sector. Estos recursos limitados se reducen en las condiciones actuales de restricción fiscal, en las que el sector de agua potable y saneamiento debe competir con otros sectores que tienen incluso menor capacidad de generación de ingreso. Otra limitante es que existen en la región numerosos prestadores de tamaño intermedio que enfrentan problemas financieros, debido a la insuficiencia de recursos estatales, la dificultad de cubrir costos con tarifas y, por ende, una reticencia del sector financiero tradicional a otorgar créditos a municipios o prestadores de servicios públicos de tamaño mediano o pequeño. Esto último se origina por la necesidad del sector de contar con plazos de financiamiento acordes con la vida útil de las inversiones, en promedio, de entre 20 y 30 años, que superan los plazos a los que está dispuesta a prestar la banca comercial. Estos elementos han configurado un déficit crónico de financiamiento en el sector. Una situación similar ocurre con la insuficiencia de recursos para mantener y expandir infraestructura de protección contra inundaciones, intrusión salina en los acuíferos y demás, para lo que hace falta diseñar mecanismos que faciliten su financiamiento y mantención. También es necesario considerar el financiamiento de la protección de la infraestructura verde, las cuencas y los bosques, que contribuyen a asegurar la provisión de agua potable.

En virtud de lo expuesto, es importante implementar nuevas formas de financiamiento, como la emisión de bonos temáticos. En América Latina y el Caribe se identifican al menos 14 empresas de agua y saneamiento de gran escala que han emitido bonos verdes y sostenibles (Grez, Vogt y Cantú, 2023). Para los prestadores de menor tamaño, una opción más factible es la creación de fondos rotatorios de inversión, establecidos con los recursos estatales destinados al sector. La experiencia con este tipo de mecanismo en países tan dispares como los Estados Unidos y las Filipinas (OCDE, 2021) muestra sus altos beneficios potenciales para el sector de agua potable y saneamiento en un contexto de restricciones presupuestales significativas y atendiendo las escalas media y pequeña de los prestadores fuera de los servicios de financiamiento tradicional. Estos fondos se nutren tanto de los aportes gubernamentales como de créditos obtenidos en el mercado financiero nacional o internacional, así como de los pagos de los municipios y prestadores locales de los servicios de agua y saneamiento, que reciben créditos parcialmente reembolsables que se pueden invertir tanto para mejorar las coberturas de agua potable y saneamiento como para establecer infraestructura hídrica de adaptación. Además, al proporcionar asistencia técnica a los beneficiarios y establecer un sistema de créditos crecientes, según mejoren los resultados de gestión, el mecanismo fomenta la mejora continua y la eficiencia en la administración de los recursos hídricos. Estos fondos también pueden promover el extensionismo agrícola para introducir eficiencias en el riego que integren, a la vez, el reúso de agua tratada para dichos fines.

Fortalecer la gobernanza del agua y las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones propias de este sector es fundamental para mejorar la gestión hídrica en los países de la región, con elementos como los que se describen en el cuadro VI.9.

Cuadro VI.9

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para una gestión eficiente, responsable y sostenible del agua

Capacidades	Características
Técnicas	– Promoción de un mejor monitoreo y, de forma sistemática, de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, tanto su disponibilidad como su aprovechamiento, así como el estado de las infraestructuras hídricas que viabilicen usos sostenibles y menos contaminantes del agua. – Construcción de sistemas de indicadores hídricos que informen sobre los acervos, la extracción, los usos y la calidad del agua, de modo de permitir la identificación temprana de los problemas de sobreexplotación y contaminación. – Establecimiento de parámetros técnicos que incorporen las condiciones climáticas, tanto para las nuevas infraestructuras como para adaptar las que ya existen. – Realización de análisis de transformación tecnológica en los diferentes sectores que dependen estratégicamente del agua para promover de forma temprana soluciones de resiliencia, circularidad, eficiencia y ahorro hídrico. – Implementación de catastros y evaluaciones sobre las concesiones o los derechos de uso del agua en diversos sectores productivos y de consumo humano, así como mecanismos ágiles y transparentes para la resolución de conflictos. – Establecimiento de un sistema transparente para la fijación de cánones sobre el uso del agua cruda enfocados en garantizar un uso responsable y sostenible del agua en los diversos sectores productivos. – Consagración del derecho humano al agua potable y al saneamiento al más alto nivel (constitucional). – Respaldo y fortalecimiento de forma continua del funcionamiento de los sistemas de asignación del agua, así como de las normas de otorgamiento y derogación de los derechos de uso.

Capacidades	Características
Operativas	– Regulación para que los titulares de concesiones o derechos de agua paguen los cargos financieros correspondientes a esos títulos, así como multas en caso de provocar perjuicios ambientales. Los fondos recaudados por dicho concepto deben destinarse al fortalecimiento de la operación de las instituciones hídricas. – Diseño de estructuras tarifarias progresivas e inclusivas que, por una parte, reflejen la capacidad de pago, promoviendo un consumo de agua eficiente y sostenible, y, por la otra, alivien la carga de los hogares de menor ingreso, garantizando el acceso al agua y saneamiento seguro. – Adopción de mecanismos de inversión novedosos (bonos, fondos rotatorios y otros) que permitan expandir las fuentes e financiamiento del ámbito público al ámbito privado o comunitario, explorando opciones de financiamiento climático. – Desarrollo y aplicación de incentivos que impulsen principios de mayor productividad, resiliencia y circularidad en la gestión de la demanda de agua de cada sector usuario, sobre la base de enfoques de gestión integrada de los recursos hídricos, para asegurar que se cumplan los requerimientos humanos y ecosistémicos. – Implementación de una comunicación efectiva vinculada a la premisa de que la seguridad hídrica es un tema de seguridad nacional. – Establecimiento de mecanismos que estimulen la capacitación de profesionales especializados en recursos hídricos, con el objetivo de promover la actualización continua de técnicos y gestores públicos e impulsar la innovación en el sector.
Políticas	– Creación o fortalecimiento de una autoridad hídrica de carácter incluso ministerial que establezca las políticas considerando las relaciones con los diversos sectores y usuarios, a fin de eliminar la alta fragmentación institucional que limita el financiamiento estable en inversiones dirigidas a la gestión sostenible y eficiente del agua, así como fortalecer los entes reguladores y garantizar la sostenibilidad financiera de los prestadores de servicio y mantenimiento de la infraestructura hídrica. – Creación de espacios de coordinación entre los diferentes usuarios de agua a través de prácticas como las de un gabinete de agua que permita agilizar la toma de decisiones con respaldo de las máximas autoridades nacionales. – Fomento de los organismos de cuenca como opciones válidas de coordinación y participación para asegurar una correcta articulación entre las escalas locales y nacionales. – Instauración de una cultura de valoración del agua donde todos los actores se comprometen con la producción y el consumo responsable.
Prospectivas	– Promoción del conocimiento y la evaluación sistemática de los datos relacionados a la evolución y el futuro del aprovechamiento de los recursos hídricos, de la integridad de las cuencas y los ecosistemas relevantes (escenarios hídricos), así como de medidas progresivas que garanticen la resiliencia de la prestación de servicios e infraestructura hídrica a largo plazo. – Establecimiento de grupos de análisis intersectorial que permitan evaluar futuros impactos a la seguridad hídrica de la mano de otras posibles crisis como pandemias, conflictos y recesiones.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, CEPAL, 2023.

F. Turismo sostenible

1. La contribución del turismo

América Latina y el Caribe recibió 76 millones de turistas en 2023. México fue el país de la región que más turistas recibió, unos 42 millones, seguido de la República Dominicana con 8 millones y la Argentina con 7 millones. En 2023, el continente americano recuperó el nivel de llegadas de turistas internacionales al 90% de lo observado antes de la pandemia, mientras que Centroamérica (+5%) y el Caribe (+1%) excedieron los niveles registrados en 2019. El crecimiento en el continente se debió, principalmente, al turismo intrarregional de América del Norte al Caribe y Centroamérica (ONU Turismo, 2024). El Caribe y Centroamérica dependen de las visitas de turistas extranjeros, mientras que en México los visitantes nacionales representan tres cuartas partes del total. En algunos países de América del Sur, como la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú, la contribución del turismo interno llega al 50% (CEPAL, 2020).

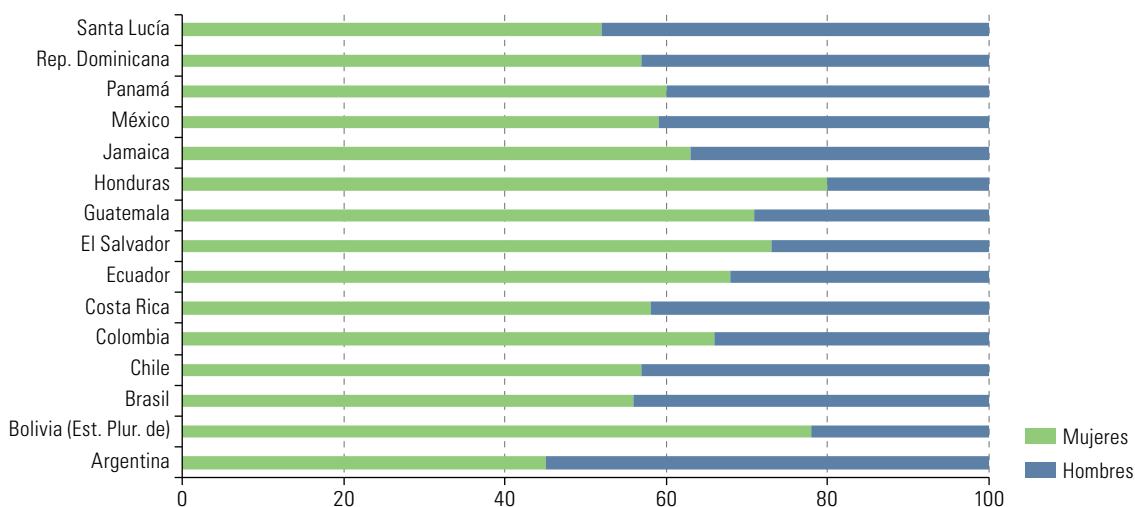
En 2023 la región recibió ingresos por turismo de 118.000 millones de dólares. El Caribe recibió el 33% de los ingresos, México el 26%, América del Sur el 27% y Centroamérica el 14%. En América del Sur la contribución del turismo al PIB ronda el 2,5%, mientras que en Centroamérica y México es de alrededor del 5% (Naciones Unidas, 2024). La contribución del turismo al PIB en el Caribe ronda el 20% en promedio, pero con importantes variaciones entre los países: menos del 10% en Cuba, Haití, la República Dominicana y Trinidad y Tabago, un promedio del 18% en las Bahamas, Belice, Granada y Jamaica, y entre el 48% y el 61% en Antigua y Barbuda y Santa Lucía (UNCTAD, 2016).

Asimismo, se estima que el turismo contribuye al 10% del empleo en América Latina y el 35% en el Caribe. A pesar de su importancia en el empleo, alrededor del 52% de las personas ocupadas en el sector se encuentran en condiciones de informalidad. Las mujeres ocupan alrededor del 58% de los puestos en alojamiento y alimentación (véase el gráfico VI.10), mientras que las personas jóvenes de hasta 24 años ocupan el 21% de los puestos (CEPAL, 2020). El empleo turístico se caracteriza también por jornadas reducidas y bajas remuneraciones. Además, las mujeres tienden a ocupar los puestos de menor remuneración y calificación,

especialmente en labores de limpieza y servicio al cliente, mientras que su participación se reduce en puestos de gerencia y tecnología. Las mujeres también tienen poca representación en los puestos públicos de toma de decisiones: entre los Estados miembros de la CEPAL, el 73 % de los Ministerios de Turismo están encabezados por hombres y el 27 % por mujeres.

Gráfico VI.10

América Latina y el Caribe (países seleccionados): participación de mujeres y hombres en el empleo en alojamiento y alimentación, 2022-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] https://rshiny.ilo.org/dataexplorer4/?lang=en&id=EMP_TEMP_SEX_ECO_NB_A.

El sector está expuesto a numerosos impactos directos e indirectos del cambio climático. El aumento del nivel del mar y la acidez de los océanos amenazarán la infraestructura turística costera y los atractivos naturales, incluidos cambios en la biodiversidad, lo que afectará el ecoturismo. Este fenómeno ya se está observando en uno de los atractivos turísticos del Caribe, que tiene el 10 % de los arrecifes de coral del mundo y el 60 % de los arrecifes de la región. Sin embargo, la cubierta de coral vivo ha disminuido un 60 % en los últimos 20 años debido al cambio climático y una variedad de otros factores (IKI, 2023). Además de atractivo turístico, los arrecifes de coral generan otros beneficios ecosistémicos, como una mayor protección costera contra las tormentas, las inundaciones y la erosión costera (CEPAL, 2018). El aumento del nivel del mar, la erosión costera, los procesos de regresión e inundación del litoral o la penetración salina tendrán impactos profundos y múltiples en el turismo costero al degradar y afectar infraestructuras y atracciones turísticas, como las playas (CEPAL/Instituto de Hidráulica Ambiental, 2015). Otro problema vinculado, entre otros factores, al calentamiento del mar por el cambio climático que está afectando al turismo, a la pesca y a la biodiversidad (provoca la muerte de los corales) es la presencia del sargazo en cantidades muy superiores a las normales en las costas del Caribe, lo que obliga a realizar tareas de limpieza que tienen costos significativos para el sector turístico.

Los recursos naturales son un elemento central del turismo que atrae la región, por lo que su conservación y gestión sostenible son fundamentales. No obstante, es un sector que también sufre impactos ambientales y contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero. Se estima que solo el transporte turístico representa el 22 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del sector del transporte y el 5 % de las emisiones totales (ONU Turismo/Foro Internacional del Transporte, 2019). En cuanto al agua, se estima que el turismo consume el 1 % del agua potable del mundo (ONU Turismo, 2013). Aunque el consumo es bajo en comparación con otras actividades productivas, presenta importantes retos a nivel local, al igual que la gestión de los residuos que genera. En general, existe poca vinculación entre los planes de desarrollo territorial, las capacidades de los ecosistemas y la planificación turística.

2. Transformación sostenible del turismo

El turismo sostenible comprende cuatro elementos clave: i) el uso óptimo de los recursos naturales, que mantenga los procesos ecológicos esenciales y conserve la biodiversidad y los ecosistemas; ii) el respeto a la autenticidad cultural, la conservación del patrimonio cultural y las tradiciones, y la contribución a la interculturalidad, la diversidad y la tolerancia; iii) las operaciones económicas viables que brinden beneficios socioeconómicos a los participantes, y iv) la capacidad de planificar, dirigir y gestionar el desarrollo turístico con una gobernanza multinivel e incluyente (ONU Turismo/PNUMA, 2006; GSTC, 2019; Bonilla y otras, 2024).

La literatura que ha estudiado la relación entre turismo y crecimiento económico es bastante extensa y se podría reducir a dos posiciones contrapuestas. Por una parte, se presenta la hipótesis de la “enfermedad de la playa”, según la cual, una elevada especialización en el sector turístico puede perjudicar el crecimiento económico a largo plazo. El argumento es que como el turismo es un sector intensivo en mano de obra, su desarrollo puede distraer recursos de otros sectores más productivos, lo que reduce la acumulación de capital humano (Boto García, 2023). Por otra parte, se apoya la hipótesis del “crecimiento impulsado por el turismo”, en la que los ingresos generados por el turismo internacional son una forma de comercio en servicios que contribuye al crecimiento a través de la expansión de la demanda agregada.

Por ejemplo, Bronzini, Ciani y Montaruli (2021), usando datos de provincias italianas, encuentran que el gasto turístico tiene efectos positivos, aunque modestos, sobre el crecimiento económico. Estiman que, por cada euro por habitante que un extranjero gasta, el valor agregado crece en la siguiente década entre 0,8 y 2,1 euros. También muestran que, aunque aumenta el empleo, el turismo no tiene efecto sobre la productividad laboral. Arriaga y González (2019) analizaron la importancia de la actividad turística en México a partir de la identificación de las relaciones interindustriales que produce el sector y encontraron que por cada millón de pesos de demanda final en el sector del turismo se crean 2,5 empleos de forma directa y 1,7 empleos indirectos. Marquina (2014) señala que el sistema productivo mexicano depende de la demanda turística, con una fuerte interconexión entre el sector del turismo y el resto de la estructura económica. El autor encuentra que, sin este sector, el sistema productivo mexicano registraría una disminución directa del 8,2% en el valor agregado bruto total, a lo que se añadiría un efecto indirecto inducido que alcanzaría el 15,7% del valor agregado bruto total.

A pesar de su dinamismo económico, la contribución del turismo al desarrollo de los países, especialmente al desarrollo local, ha sido mixta, aunque con amplias variaciones en las experiencias específicas. Si bien contribuye a las exportaciones, es fuente de inversiones y empleo, y es común que registre una alta participación de microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes), el desarrollo del sector también con frecuencia presenta brechas. Estas incluyen retos como la precarización y la feminización de los empleos, la emisión de gases de efecto invernadero, los conflictos por el uso del recurso hídrico local, la poca innovación de la experiencia turística y los conflictos de tenencia de tierra en zonas rurales o en el acceso a vivienda en ciudades, entre otras. Durante la pandemia quedó manifiesta la dependencia de las comunidades locales del turismo, la debilidad de la gestión territorial, la ausencia de redes o fondos de emergencia y el poco abordaje que el sector le ha dado a la estacionalidad que lo caracteriza. Las zonas rurales enfrentan, además, profundas brechas de calidad y acceso a servicios e infraestructura pública que impactan en la calidad de la oferta turística y las oportunidades de profesionalización e innovación. En general, el turismo en la región enfrenta cuatro retos principales: calidad de los empleos, innovación de los servicios y productos turísticos, gestión sostenible del patrimonio natural y cultural, y gestión de los destinos turísticos (Bonilla y otras, 2024). Estos retos también son áreas estratégicas que podrían impulsar una transformación del sector, aumentando su productividad.

El empleo en turismo presenta bajas barreras de entrada y es altamente estacional, por lo que atrae a jóvenes, migrantes y mujeres que buscan equilibrar sus labores remuneradas y no remuneradas. Sin embargo, hay casos en los que la competitividad está basada en la precarización de las condiciones laborales y no en la profesionalización y la mejora de la calidad del servicio. En la misma línea, con frecuencia se observa poca innovación en las experiencias turísticas, en parte, por los pocos encadenamientos entre el turismo y las industrias digitales, creativas y ambientales, así como por el poco aprovechamiento planificado del vínculo entre el turismo

y los sectores agropecuarios y culturales. Esto se debe, en parte, a las limitadas capacidades empresariales de las mipymes turísticas, que representan alrededor del 95% de los establecimientos turísticos. Si bien gran parte del turismo de la región depende del patrimonio natural y cultural, existen limitaciones de personal y presupuestarias para poner en valor y gestionar los sitios, así como una vinculación poco estructurada entre las necesidades del desarrollo turístico y las agendas ambientales y culturales. Estos retos se ven afectados por una gobernanza dispersa que dificulta la gestión de los destinos a nivel territorial y aprovecha poco las dinámicas sociales y empresariales que ocurren en los destinos.

La creación de capacidades turísticas es, como en otros sectores, fundamental para mejorar la productividad y competitividad del sector mediante la innovación de sus modelos de negocio, servicios y productos, y la calidad del empleo.

Dado el interés que despierta el inmenso acervo natural y cultural de la región, una oferta turística de calidad e innovadora podría contribuir a mejorar los empleos y las condiciones de las comunidades locales, agregar valor a la experiencia turística e impulsar la innovación en otras industrias. En efecto, los atractivos culturales y de la biodiversidad permiten poner en valor estos recursos y desarrollar nichos de mercado que generan mayores ingresos por turista, apoyado por tendencias como las experiencias locales y sostenibles, las viajeras solas, los viajes fuera de temporada o a lugares poco conocidos, y la búsqueda de bienestar físico y mental. También hay una gran oportunidad de encadenamiento con los sectores agropecuario y de pesca, de cultura, de conservación ambiental, y las industrias digitales y creativas. Además de mejorar la oferta turística y desarrollar nuevos productos turísticos, estas vinculaciones pueden tener efectos adicionales, como la revalorización de prácticas y tradiciones locales y la sensibilización ambiental. Asimismo, permitiría transformar el conocimiento turístico de la región en innovaciones disruptivas en turismo u otras industrias.

El sector cultural y las industrias recreativas pueden ser un importante productor de propiedad intelectual y de puesta en valor de los acervos culturales del lugar, además de fortalecer la cohesión social y la autoestima comunitaria. El vínculo con el sector agropecuario y de pesca contribuye a mejorar la sostenibilidad de la oferta gastronómica, revalorizar dietas locales y paisajes agropecuarios, y promover el agroturismo. Las industrias digitales y creativas podrían facilitar el uso de inteligencia de datos y otras herramientas de la revolución digital, mejorar las estrategias de promoción y mercadeo, y transformar la experiencia y los retos de la región en aplicaciones digitales y tecnológicas. También existe una gran oportunidad de vincular la estrategia de desarrollo turístico con las prioridades ambientales del país o el destino, por ejemplo, mediante el turismo científico o de conservación, los que no solo contribuyen a la actividad económica, sino que podrían apoyar esfuerzos de conservación y monitoreo de áreas protegidas y desarrollar nuevos materiales y empresas verdes.

La capacidad de usar el turismo para el desarrollo sostenible local depende, en gran medida, de las capacidades de ejecución y dirección del sector público. La complejidad del sector demanda la interacción de diversos sectores bajo la dirección de las autoridades nacionales de turismo. Si bien los actores turísticos locales y nacionales son activos, también son diversos y se dividen en numerosas agrupaciones, lo que dificulta la coordinación y la alineación de esfuerzos hacia objetivos comunes. Es importante promover las capacidades de los Gobiernos nacionales de empoderar a las comunidades locales para apropiarse de las estrategias turísticas y de coordinar su implementación con los gobiernos subnacionales. Asimismo, es necesario contar con espacios de planificación y toma de decisiones turísticas que incluyan a las comunidades, y estrategias de comunicación de información relevante para comunidades y empresas. Para ello, se necesita establecer mecanismos de coordinación y mejorar la disponibilidad y el intercambio de datos públicos y privados. El diálogo social y el fortalecimiento de la gobernanza son cruciales para lograr estos propósitos. Es fundamental, por ejemplo, tener en cuenta la capacidad de los Gobiernos nacionales para empoderar efectivamente a las comunidades locales en la planificación y ejecución de estrategias turísticas. Asimismo, se precisan espacios inclusivos de planificación y toma de decisiones que no solo cuenten con la participación de las autoridades, sino que también integren activamente a las comunidades y empresas locales.

El cuadro VI.10 contiene una lista de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones que se encargan de la promoción del sector de turismo que se consideran importantes para avanzar en las direcciones sugeridas.

Cuadro VI.10

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para promover el turismo sostenible

Capacidades	Características
Técnicas	– Creación de capacidades sobre gestión territorial y sostenibilidad entre el personal nacional y subnacional vinculado con el turismo, con un enfoque que considere criterios sociales, ambientales, culturales económicos y de gobernanza para la planificación y la gestión de los destinos turísticos. – Fomento de habilidades y condiciones para el trabajo entre equipos intersectoriales e interinstitucionales para la gestión de los destinos turísticos, mediante la capacitación del personal turístico nacional y subnacional en temas de sostenibilidad, la promoción de la investigación en las instituciones públicas, el fomento de la colaboración entre instituciones y el trabajo de campo en los destinos. – Desarrollo de capacidades y funciones enfocadas a la creación, el intercambio y el uso de tecnología y datos públicos y privados en la planificación y la gestión de los destinos turísticos. – Incorporación de los sectores agropecuario, cultural y ambiental en la planificación y el desarrollo turístico nacional y a nivel de destino. – Desarrollo de estrategias para el intercambio seguro y transparente de datos públicos y vinculación con el sector privado y otros proveedores de información relevante para la planificación y la gestión de los destinos.
Operativas	– Creación de grupos de trabajo interinstitucionales de desarrollo e intercambio de información para la implementación de un sistema de medición de la sostenibilidad del turismo, basado en el Marco Estadístico para la Medición de la Sostenibilidad del Turismo de la Organización Mundial del Turismo (ONU Turismo). – Instauración de mecanismos de coordinación y monitoreo entre el gobierno nacional y subnacional, y fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para implementar la política nacional de turismo. – Establecimiento o fomento de espacios de trabajo con las asociaciones turísticas nacionales y locales para mejorar la disponibilidad de datos sobre las empresas turísticas, amplificar el alcance de los programas de fomento y comunicación, y ajustar los apoyos a la realidad y las necesidades de las empresas y destinos. – Coordinación con los sectores privado, académico y educativo para la renovación o creación de una oferta académica técnica y profesional con enfoque de sostenibilidad, innovación y calidad. – Desarrollo de mecanismos de acceso a financiamiento verde y para innovar para las microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes) turísticas, empresas rurales y empresas de propiedad o dirección de mujeres. – Desarrollo de programas de fomento, acompañamiento e incentivos para la transición hacia un turismo basado en los principios de la bioeconomía circular y la búsqueda de productos, servicios y modelos de negocio sostenibles e innovadores. – Identificación y establecimiento de las condiciones necesarias para una transformación del turismo en virtud de los principios de la sociedad del cuidado.
Políticas	– Conformación de espacios de diálogo para el desarrollo de una visión de turismo sostenible ampliamente compartida con los actores nacionales y subnacionales públicos y no públicos, e incorporación de la estrategia de desarrollo turístico en las agendas de atracción de inversión, desarrollo empresarial, infraestructura pública, trabajo, reducción del riesgo de desastres y educación técnica y profesional. – Creación o fortalecimiento de mecanismos de coordinación con instituciones encargadas de la seguridad social y laboral de las personas que trabajan en turismo para abordar temas vinculados a la seguridad social, el trabajo, la migración, la juventud, la niñez y las mujeres. – Fomento de la colaboración con sectores estratégicos como los de cultura y creatividad, agricultura, ganadería y pesca, ambiente, servicios digitales y tecnología, y bioeconomía circular para sofisticar y diversificar la oferta turística. – Creación de mecanismos de coordinación y planificación del desarrollo turístico que incluyan a los gobiernos subnacionales, asociaciones turísticas locales, empresas, comunidades y otros actores relevantes en los destinos.
Prospectivas	– Coordinación para el diseño de una visión de futuro que conduzca el desarrollo turístico sostenible a largo plazo, considerando el impacto de la revolución digital en los empleos y el consumo, los cambios de consumo por el envejecimiento de la población de los países de origen, la emigración e inmigración desde y hacia los destinos, y el impacto del cambio climático y la pérdida de biodiversidad en el atractivo de los destinos y en las preferencias de los turistas. – Creación de capacidades y grupos de trabajo para el estudio de escenarios alternativos y tendencias futuras, así como de riesgos y oportunidades emergentes en el contexto turístico regional y mundial. – Uso de metodologías analíticas para explorar escenarios alternativos, evaluar posibles impactos y formular estrategias anticipativas para adaptarse y prepararse frente a cambios futuros en el turismo regional y mundial.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, CEPAL, 2023.

G. La bioeconomía: motor para la transformación productiva sostenible

La bioeconomía es mucho más que un sector productivo. Se trata de un conjunto de actividades que abarcan: i) los sectores primarios que producen distintos tipos de biomásas (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura); ii) los sectores manufactureros que utilizan esas biomásas para producir, entre otras cosas, alimentos, piensos, bioenergía, fibras y vestuario, materiales de construcción y productos bioquímicos; iii) las biomásas de desecho y subproductos derivados de la producción y transformación de biomásas primarias y del consumo de los productos que se elaboran con ellas; iv) los servicios ecosistémicos, la biodiversidad y sus elementos, los recursos genéticos y las aplicaciones derivadas del conocimiento de sistemas, procesos y principios biológicos (por ejemplo, en biónico, biomonitorio, biodiseño, biorremediación, investigación

y desarrollo (I+D)), y v) las aplicaciones de tecnologías derivadas de la revolución en las ciencias biológicas y de la vida (por ejemplo, biotecnologías, ómicas, edición génica), así como de su convergencia con tecnologías en el ámbito de las ciencias de materiales (por ejemplo, nanotecnología) y digitales (por ejemplo, bioinformática, inteligencia artificial, analítica de datos).

1. El poder transformador de la bioeconomía

La CEPAL (2024a) ha destacado el poder disruptivo de la bioeconomía para enfrentar problemas de alcance mundial como el cambio climático, mejorar la gestión ambiental en la agricultura, responder a cambios en los hábitos de consumo de la población, y diversificar y sofisticar las estructuras productivas e incrementar la agregación de valor.

La bioeconomía es una oportunidad tanto de mitigación de los efectos del cambio climático, como de adaptación a dicho fenómeno en la agricultura, y para potenciar sinergias entre ambas. Por ejemplo, los problemas ambientales derivados del uso de fertilizantes nitrogenados sintéticos y del aumento de las emisiones de óxido nitroso (N_2O) ofrecen oportunidades para el desarrollo local de biofertilizantes y otros insumos basados en recursos biológicos, lo que a su vez contribuirá a reducir la dependencia de importaciones de fertilizantes sintéticos. Otro ejemplo refiere a las emisiones de N_2O y de metano (CH_4) en la ganadería, que ofrece oportunidades para mejorar la digestibilidad de los pastos y forrajes, y para introducir avances genéticos destinados a mejorar la metanogénesis del ganado bovino. En lo que respecta a la adaptación, la aplicación de las biotecnologías modernas permite diseñar variedades mejor adaptadas a condiciones de estrés hídrico, de calor y de salinidad, lo que contribuye al aumento de la resiliencia. Las externalidades negativas asociadas a la generación de residuos agrícolas (incluido el estiércol) pueden convertirse en oportunidades para producir bioenergía, biomateriales y otros bioproductos con alto valor agregado. Mediante el desarrollo de nuevos insumos de base biológica y la producción de bioenergía, la bioeconomía contribuye a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, los cambios en los hábitos de consumo crean opciones para diversificar la producción y desarrollar productos de alto valor agregado, como nuevas proteínas y alimentos con mejores cualidades nutricionales, de sabor y de textura (CEPAL, 2024a).

La CEPAL (2024a) también destaca que la bioeconomía puede considerarse como un nuevo paradigma tecnológico —en el sentido propuesto por Dosi (1982)—, pues ofrece soluciones a problemas tecnológicos seleccionados (como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático) sobre la base de principios derivados de las ciencias naturales (principios, procesos, sistemas y recursos biológicos) y de tecnologías materiales seleccionadas (como la biotecnología, la nanotecnología, la tecnología digital, la inteligencia artificial y las convergencias de estas).

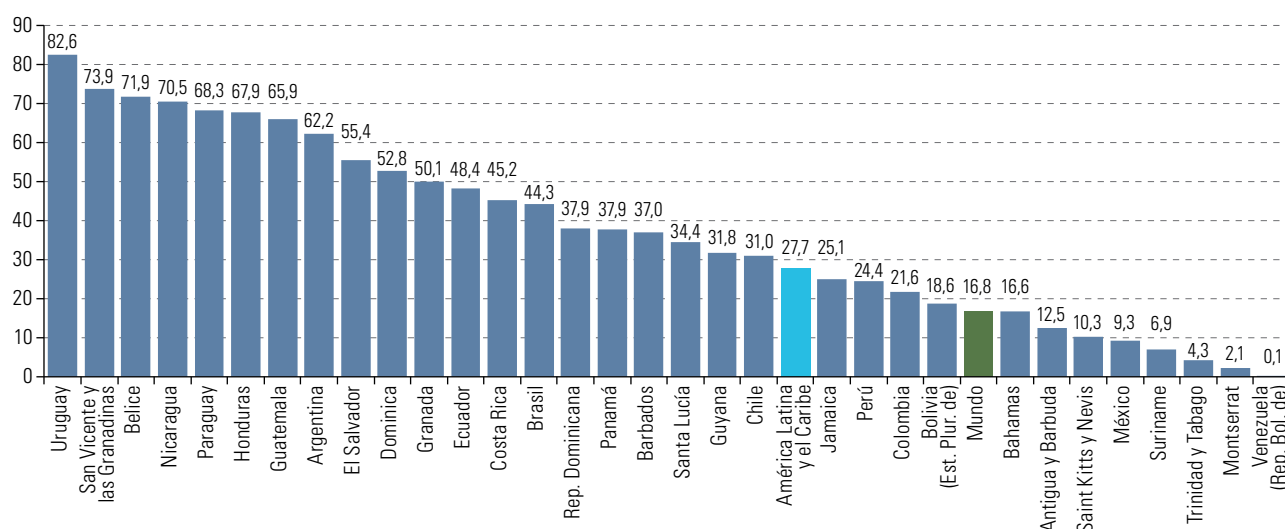
2. La contribución económica de la bioeconomía en América Latina y el Caribe

La vinculación de las actividades productivas que conforman la bioeconomía con las clasificaciones internacionales estandarizadas de actividades económicas (Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU)) y de productos (Clasificación Central de Productos (CPC)) permite desarrollar medidas para estimar la contribución económica de la bioeconomía a través de la creación de cuentas satélite de bioeconomía (Vargas y otros, 2022; Vargas, Mondaini y Rodríguez, 2023). En promedio para 13 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana), los productos característicos bioeconómicos (aquellos cuyo contenido es atribuible en su totalidad a recursos biológicos) representan el 17,2% del valor bruto de la producción, el 12,5% de las importaciones, el 24,5% de los impuestos sobre los productos, el 18,6% del consumo intermedio, el 28,6% de las exportaciones y el 24,9% del consumo final. Si se consideran los productos con características extendidas, es decir, aquellos en los que no se pueden separar *a priori* el contenido biológico y no biológico, el aporte potencial de la bioeconomía se incrementa en todos los casos más de 10 puntos porcentuales.

Las exportaciones proveen una alternativa complementaria para determinar la importancia económica de la bioeconomía. Mediante la utilización de la base de datos de biocomercio elaborada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y los códigos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en el gráfico VI.11 se presentan los porcentajes que representan las exportaciones de productos de origen biológico en el total de las exportaciones de la región (27,7%), y se observa que la cifra supera en más de 10 puntos porcentuales el promedio mundial (16,8%). Dicha importancia es destacable en América del Sur (40,2%), donde es atribuible a la presencia de importantes países agroexportadores, como el Uruguay (82,6%), el Paraguay (68,3%), la Argentina (62,2%) y el Brasil (44,3%).

Gráfico VI.11

América Latina y el Caribe: participación del biocomercio en el comercio total (exportaciones), promedio 2010-2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "Trade in biodiversity-based products" [en línea] <https://unctadstat.unctad.org/en/Biotrade.html#>.

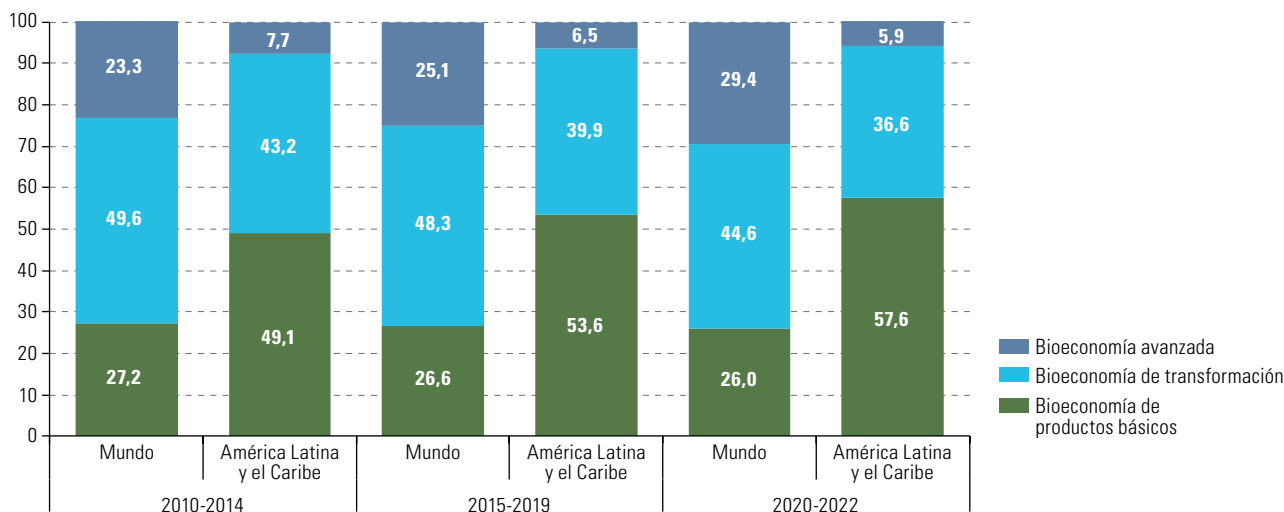
3. La bioeconomía: diversificación, sofisticación y agregación de valor

A pesar de la importancia económica de la bioeconomía en América Latina y el Caribe, su estructura productiva es poco diversificada. La CEPAL (2022) propone tres categorías de bioeconomía: i) bioeconomía de productos básicos, que incluye la producción y el aprovechamiento de distintos tipos de biomasa para la producción de materias primas (por ejemplo, cultivos, ganadería, silvicultura, acuicultura y agroindustria); ii) bioeconomía de transformación, que abarca los sectores manufactureros en los que se procesan productos originados en la bioeconomía básica (por ejemplo, industrias de la madera, pulpa y papel, alimentos para animales, alimentos para humanos, textil y de vestuario), y iii) bioeconomía avanzada (o de alto valor agregado), que destaca la aplicación de conocimientos y tecnologías modernas (incluso para potenciar conocimientos tradicionales) para el desarrollo de nuevos productos (o que sustituyen productos de base fósil) y cadenas de alto valor agregado (por ejemplo, el uso sostenible de la biodiversidad y sus elementos, la utilización de biomásas primarias no convencionales y microorganismos, la valorización de biomásas secundarias mediante procesos de biorrefinería, y la aplicación del conocimiento sobre principios y procesos biológicos).

El gráfico VI.12 destaca no solo la alta concentración de las exportaciones de la bioeconomía de la región en productos básicos, sobre todo productos agrícolas, en comparación con los promedios mundiales, sino también que dicha concentración se ha incrementado, al pasar del 49,1% (44,6% en productos agrícolas) del total en el período 2010-2014 al 57,6% (53,0% en productos agrícolas) en el período 2020-2022. En el otro extremo destaca la baja participación de las exportaciones de la bioeconomía avanzada y la caída de su importancia relativa, del 7,7% en el período 2010-2014 al 5,9% en el período 2020-2022.

Gráfico VI.12

América Latina y el Caribe y mundo: estructura del comercio internacional de productos de la bioeconomía, por tipo de bioeconomía, en promedio, 2010-2014, 2015-2019 y 2020-2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "Trade in biodiversity-based products" [en línea] <https://unctadstat.unctad.org/en/Biotrade.html#>.

El saldo positivo de la balanza de bienes de la bioeconomía básica de la región (exportaciones menos importaciones) aumentó de 90,5 millones de dólares en promedio en el período 2010-2014 a 129,7 millones de dólares en promedio en el período 2020-2022. En los mismos períodos, se mantuvo un superávit en torno a 37 millones de dólares en los productos de bioeconomía de transformación, mientras que en los productos de bioeconomía avanzada el balance es crecientemente negativo y el saldo en contra se incrementa de -27 a -38,4 millones de dólares (UNCTAD, s.f.).

4. Bioeconomía: desarrollo productivo y sociobioeconomía

Su incorporación en las estrategias de desarrollo productivo y la elaboración del concepto de sociobioeconomía constituyen dos avances recientes en materia de políticas para el fomento de la bioeconomía.

a) Bioeconomía y desarrollo productivo

La bioeconomía se ha incorporado en estrategias de desarrollo productivo de reciente implementación en países de la región como el Brasil y Colombia. En el Brasil, bioeconomía, descarbonización y transición y seguridad energética es una de las seis misiones del Plan de Acción para la Neoindustrialización 2024-2026 (Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios/CNDI, 2024). Los objetivos de esta misión directamente relacionados con la bioeconomía incluyen: fortalecer las cadenas productivas basadas en la economía circular y el uso sostenible e innovador de la biodiversidad, desarrollar industrias de bioeconomía, promover la valorización de los bosques en el manejo forestal sostenible, y desarrollar tecnologías estratégicas para la descarbonización, la transición energética y la bioeconomía. En Colombia, la bioeconomía está incluida en el área estratégica agroindustria y soberanía alimentaria de la Política Nacional de Reindustrialización (CONPES, 2023). Esta incluye el desarrollo de la bioeconomía para la producción sostenible y regenerativa en agricultura y ganadería, el fomento de la comercialización e industrialización local de bioinsumos y bioproductos derivados de la biotecnología, el uso de nuevas tecnologías y acceso a bienes de capital para optimizar la producción agropecuaria (agricultura de precisión) y la restauración ecológica, y la promoción de la modernización e inclusión productiva en el sector agrícola. También se incluyen elementos relevantes para

la bioeconomía en las áreas estratégicas de transición energética (por ejemplo, descarbonización y reducción de la dependencia económica de los recursos fósiles y minerales) y reindustrialización en el sector de la salud (por ejemplo, medicamentos biotecnológicos).

b) El enfoque de la sociobioeconomía

Otra innovación importante en materia de políticas para el fomento de la bioeconomía es la formulación del concepto de sociobioeconomía, asociado sobre todo al desarrollo de la bioeconomía en entornos ricos en biodiversidad. No hay un concepto único establecido de sociobioeconomía. Por ejemplo, Costa (2023) destaca que el concepto enfatiza el fomento de sinergias entre los ámbitos social, biológico y económico para lograr un futuro más próspero, equitativo y sostenible. Voss y Rodrigues Maciel (2023) indican que el concepto reconoce los vínculos entre la biodiversidad y los sistemas socioculturales, abogando por cadenas de producción sostenibles, protegiendo el patrimonio genético, valorando los conocimientos tradicionales de las comunidades, estimulando la creación de empleo y la generación de ingresos, y posicionándose como estrategia de adaptación al cambio climático. Frazao (2023), por su parte, destaca que el concepto conlleva la relación entre la diversidad biológica, los sistemas agrícolas tradicionales (agrobiodiversidad) y el uso y manejo de esos recursos junto con los conocimientos y la cultura de los Pueblos Indígenas, las poblaciones tradicionales y los agricultores familiares.

El concepto de sociobioeconomía se ha potenciado en el marco de planteamientos para el desarrollo de una bioeconomía amazónica, sobre todo en el Brasil. Un antecedente importante fue la creación del programa Bioeconomía Brasil – Sociobiodiversidade. Lanzado en 2019 y a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el programa se orienta a organizar sistemas de producción basados en el uso de productos de la biodiversidad y la extracción selectiva de productos forestales no maderables.

5. Bioeconomía: articulación de enfoques y capacidades institucionales

En América Latina y el Caribe se pueden identificar tres modelos para el desarrollo de la bioeconomía. Dos de ellos están asociados a las grandes fuentes de recursos biológicos identificados en la región: i) el modelo de la bioeconomía circular, que tiene como base el uso integral de la biomasa, y ii) el modelo de la sociobioeconomía, ya mencionado. Un tercer modelo, denominado “tecnobioeconomía”, tiene como base el conocimiento sobre sistemas, procesos y principios biológicos y la aplicación de tecnologías avanzadas, como las denominadas “ómicas” (genómica, transcriptómica, proteómica, metabolómica, metagenómica y fenómica), la edición génica y la biología sintética.

Dichos modelos permiten identificar escenarios para el desarrollo de estrategias e iniciativas orientadas al fomento de la bioeconomía en la región. Son modelos complementarios y tienen como elementos articuladores el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación, los objetivos de equidad y sostenibilidad, y los enfoques de cadenas de valor y las aglomeraciones productivas territoriales.

Las cuatro estrategias nacionales de bioeconomía en la región tienen elementos de los tres modelos, sobre todo de los de bioeconomía circular y sociobioeconomía. Se trata de la Estrategia Nacional de Bioeconomía: Costa Rica 2020-2030 (Gobierno de Costa Rica, 2020); la estrategia Bioeconomía para una Colombia Potencia Viva y Diversa: hacia una Sociedad Impulsada por el Conocimiento (Gobierno de Colombia, 2020); la Estrategia de Bioeconomía Sostenible del Uruguay (en elaboración), y la Estrategia Nacional de Bioeconomía del Brasil (Gobierno del Brasil, 2024). En ellas, se busca la convergencia entre objetivos de desarrollo productivo y de sostenibilidad, y se destaca el potencial de la bioeconomía para la diversificación productiva y la agregación de valor. En las cuatro estrategias se promueve la valorización de biomasa de desecho, el fomento de actividades relacionadas con la agregación de valor en la agricultura y la producción de alimentos, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, y el impulso para el desarrollo de actividades de bioeconomía avanzada.

En los últimos tiempos han comenzado a aparecer estrategias más especializadas en ámbitos sectoriales y subnacionales. Entre ellas, se destaca la propuesta de Estrategia Sectorial de Bioeconomía Agrícola para México (ESBAM) (Gobierno de México, 2023). En la Argentina se resalta el potencial de uso de la biomasa en diversos sectores, incluidos los biomateriales y productos de alto valor agregado (Romano, 2019), así como en el desarrollo productivo regional (O’Farrell y otros, 2023). En el ámbito de la biodiversidad, en tanto, un ejemplo es el Plan Estatal de Bioeconomía del estado de Pará en el Brasil (Gobierno del Estado de Pará, 2022).

Por último, cabe mencionar el papel de la bioeconomía en la creación de clústeres de innovación. El desarrollo de la bioeconomía exige una red fuerte e integrada de industrias relacionadas que se apoyen entre sí a lo largo de la cadena de valor. Los clústeres se configuran en interacción estrecha entre organizaciones de investigación, emprendimientos y empresas consolidadas con mayor capacidad de participar en el desarrollo de productos y de acceder a grandes mercados (Birner, 2018). Pueden verse ejemplos de clústeres de innovación en bioeconomía en Alemania en la página web de la iniciativa BioEconomyCluster⁷ y de clústeres industriales relacionados con agricultura y alimentación en el portal European Cluster Collaboration Platform⁸. También destaca la iniciativa de la Comisión Europea para fomentar la transición a la bioeconomía a nivel subnacional en las regiones de la Unión Europea, denominada BIO2REG⁹. En América Latina y el Caribe ya existen clústeres de innovación en bioeconomía, como el HubBio¹⁰ en la provincia de Santa Fe (Argentina) y el clúster costarricense de biotecnología y dispositivos médicos, CR Biomed¹¹.

Cualquiera que sea el modelo de bioeconomía (o su combinación), es necesario fortalecer una serie de capacidades institucionales que podrían contribuir a facilitar las transformaciones necesarias para aprovechar sus posibles oportunidades en América Latina y el Caribe (véase el cuadro VI.11)

Cuadro VI.11

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para la promoción de la bioeconomía

Capacidades	Características
Técnicas	– Elaboración de estrategias de bioeconomía que fomenten sinergias con otros sectores impulsores para una gran transformación productiva, y en las que se destaque su contribución a las transformaciones sistémicas para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. – Diseño de planes de acción para la implementación de las estrategias de bioeconomía en los que se identifiquen y potencien especificidades y posibles fuentes locales de recursos biológicos para el desarrollo de la bioeconomía con un enfoque de desarrollo territorial y de aglomeraciones productivas. – Fortalecimiento de las capacidades para diseñar estrategias de bioeconomía que integren los marcos de política nacionales y los compromisos internacionales relevantes (por ejemplo, cambio climático y biodiversidad). – Incorporación del fomento de la bioeconomía en las estrategias de desarrollo productivo, fomentado la convergencia entre sus objetivos y los objetivos de las políticas ambientales. – Diseño de instrumentos financieros y no financieros para apoyar el desarrollo de nuevas empresas y modelos de negocio inclusivos que fomenten la participación de jóvenes y mujeres. – Desarrollo de capacidades para la gestión de la propiedad intelectual de las innovaciones en bioeconomía. – Generación de información sobre la disponibilidad de recursos biológicos (por ejemplo, tipos, volúmenes y distribución) y sobre las brechas de talento técnico, profesional y de investigación que deben superarse para su aprovechamiento sostenible.
Operativas	– Establecimiento de mecanismos de consulta para articular la implementación de estrategias nacionales de bioeconomía y el desarrollo de planes de acción subnacionales que contemplen especificidades territoriales. – Fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre las instituciones sectoriales responsables de la implementación de las estrategias y planes de acción para el desarrollo de la bioeconomía (por ejemplo, Ministerios de Economía e Industria, Agricultura y Ganadería, Ambiente, Energía, y Ciencia, Tecnología e Innovación). – Creación de mesas técnicas de trabajo en ámbitos de interés estratégico para el desarrollo de la bioeconomía en las que se incluya la participación de representantes de instituciones públicas, el sector privado, la sociedad civil y el sector académico y de investigación. – Desarrollo y aplicación de mecanismos para medir la contribución económica de la bioeconomía y sus encadenamientos, así como de indicadores para determinar su sostenibilidad – Identificación y aplicación de mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre el fomento de iniciativas de bioeconomía con un enfoque de desarrollo territorial y de aglomeraciones productivas.

⁷ Véase [en línea] <https://www.bioeconomy.de/en/>.

⁸ Véase [en línea] <https://clustercollaboration.eu/in-focus/industrial-ecosystems/agri-food>.

⁹ Véase [en línea] <https://bio2reg.eu/>.

¹⁰ Véase [en línea] <https://hubbiosantafe.ar/>.

¹¹ Véase [en línea] <https://crbiomed.org/>.

Capacidades	Características
Políticas	– Promoción de mecanismos de comunicación, coordinación y diálogo político con los diferentes actores relevantes para el desarrollo de la bioeconomía. – Fomento del diálogo y la colaboración multilateral en ámbitos de interés común entre países para impulsar el desarrollo de la bioeconomía (por ejemplo, programas de investigación y desarrollo, requisitos y criterios para el registro de biomoléculas, desarrollo del talento humano). – Creación e implementación de mecanismos de diálogo multisectorial y multiactor para conciliar visiones en torno al establecimiento de marcos regulatorios e incentivos que fomenten el desarrollo de la bioeconomía. – Comunicación a la sociedad del potencial de la bioeconomía y sus beneficios económicos, sociales y ambientales, como una alternativa innovadora y transformadora para enfrentar los grandes retos mundiales.
Prospectivas	– Desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la vigilancia sobre avances tecnológicos (por ejemplo, patentes) y cambios en patrones de consumo relevantes para el desarrollo futuro de la bioeconomía. – Desarrollo de capacidades para identificar y superar nuevas barreras comerciales y regulatorias que puedan limitar el desarrollo de la bioeconomía. – Desarrollo de capacidades para identificar y aplicar la mejor información y datos científicos disponibles sobre los beneficios económicos, sociales y ambientales de la bioeconomía, así como sobre sus riesgos potenciales. – Incorporación de la bioeconomía en la agenda de los programas de investigación, foros y entidades que llevan a cabo actividades de prospectiva (por ejemplo, comisiones de futuro parlamentarias).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, CEPAL, 2023.

H. La economía circular: eficiencia y transformación productiva

La economía circular aplica una nueva lógica de producción y consumo mediante la optimización y la permanencia del uso y valor de los recursos en la economía, a partir de la innovación tecnológica y el desarrollo de nuevos modelos de negocio. En esa lógica, la economía circular es un sistema en el que los materiales no se convierten en residuos y la naturaleza se regenera. Los materiales se mantienen en circulación por medio de procesos que empiezan desde el ecodiseño de los productos, y se priorizan las tareas de mantención, reparación, reúso, remanufactura, reciclaje y compostaje, promoviendo un desacople entre el consumo de recursos naturales y la actividad económica. Eliminar residuos y contaminación, circular productos y materiales, y regenerar la naturaleza son los tres principios de la economía circular adoptados a nivel mundial (Ellen MacArthur Foundation, s.f.; CEPAL, 2022 y 2023a). El avance hacia la economía circular supone una gran transformación en los sistemas de producción y consumo, lo que exige inversión, incorporación de nuevas tecnologías, demanda de nuevos talentos y competencias, y creación de nuevos empleos. En ese sentido, se trata de una transformación productiva que aporta a modelos de desarrollo más productivos, inclusivos y sostenibles.

1. Posibles beneficios del avance hacia la economía circular

Al ser una región rica en recursos, América Latina y el Caribe desempeña un papel clave en la extracción y provisión mundial de materiales, y, pese a representar el 8,3% de la población mundial, proporciona más del 11% de las materias primas del mundo en peso. Es, en gran medida, autosuficiente desde el punto de vista de las materias primas y comprende muchos países con una huella material moderada. Sin embargo, la economía de la región es mayormente lineal, con un consumo de materiales secundarios mínimo, menor que el 1%¹² (Circle Economy, 2023a), muy por debajo del promedio mundial del 7% (Circle Economy, 2023b). Alrededor del 40% de los 10.700 millones de toneladas de recursos materiales extraídos en la región se exportaron en 2018 para satisfacer la demanda mundial de materiales. El rápido aumento de esta demanda se ha convertido en un importante impulsor de la degradación ambiental en la región y ha llevado a incrementar la huella de la extracción nacional (principalmente biomasa y minerales) per cápita.

El informe *Circularity GAP Report: América Latina y el Caribe* (Circle Economy, 2023a) estableció que la implementación de estrategias de economía circular podría reducir el uso de materiales y la huella de carbono, aproximadamente un 30% cada uno. Al mismo tiempo, se estima que, en los próximos años, las políticas e inversiones para esta transformación significarían unos 474.000 millones de dólares en cuatro sectores

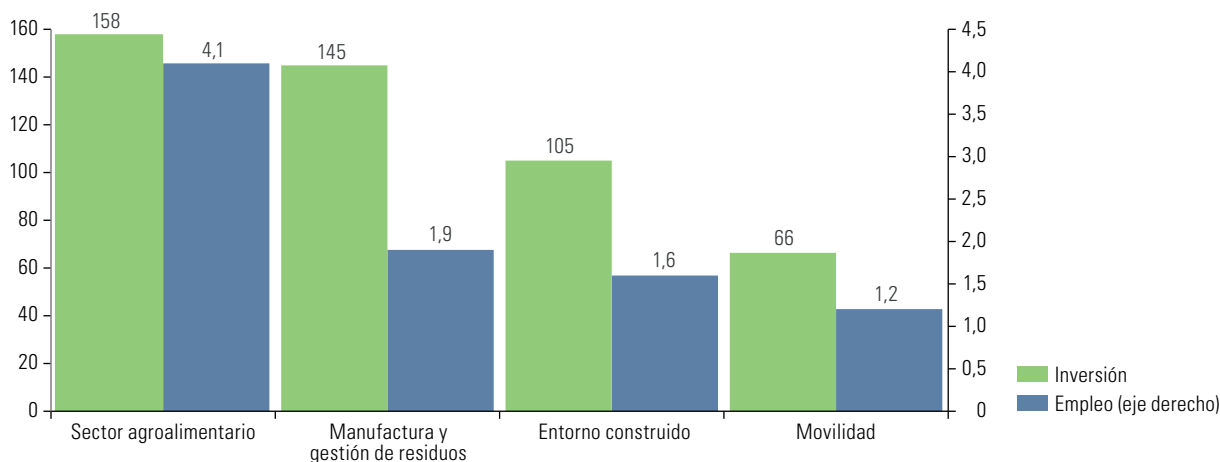
¹² Se trata de una estimación aproximativa debido a la escasez de datos fiables y comparables en la región y al alto nivel de informalidad.

clave: agroalimentario, manufactura y gestión de residuos, entorno construido y movilidad. Ese monto estaría disponible si la carga fiscal en los países de la región alcanzara el promedio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y se podrían generar hasta 8,8 millones de puestos de trabajo formales (véase el gráfico VI.13) (Circle Economy, 2023a). El informe, a su vez, estimó que ciertas intervenciones en el sector agroalimentario y manufacturero reducirían dos tercios la huella ambiental de la región, sin considerar efectos adicionales positivos y potencialmente sinérgicos en los ámbitos de la vivienda, la energía renovable y la movilidad, entre otros. Sin embargo, el perfil exportador de materias primas de los países de América Latina y el Caribe pone de relieve la relevancia de las políticas adoptadas en otras partes del mundo.

Gráfico VI.13

América Latina y el Caribe: beneficios estimados en empleos formales tras la adopción de políticas de circularidad y las inversiones asociadas

(En miles de millones de dólares y millones de empleos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Circle Economy, "The Circularity GAP Report 2023: we live in the overshoot era", 2023 [en línea] <https://www.circularity-gap.world/2023>.

De acuerdo con estimaciones conservadoras para cuatro países de la región (Chile, Colombia, México y Perú), una disminución en 2030 de un 8% en el uso de los plásticos, cuya reducción progresiva se está negociando a nivel internacional, y de un 5% en el uso de algunas materias primas (combustibles fósiles, materiales metálicos y materiales de construcción), resultarían en incrementos del PIB de entre el 0,9% y el 2,2% y del empleo de entre el 1,2% y el 2,1%, fruto de las eficiencias en los procesos de producción y consumo asociados con la economía circular (CEPAL, 2022; Rodríguez y otros, 2023). Además, se producen reducciones en las emisiones de gases de efecto invernadero. La economía circular se vuelve así una alternativa interesante para lograr un mayor crecimiento al tiempo que se contribuye al cuidado del medio ambiente, si se cuenta con el entorno económico, el marco regulatorio y las infraestructuras adecuadas para la ampliación de las prácticas circulares (Rataj y Türkeli, 2024), particularmente si se abordan las fallas de mercado (Fullerton y otros, 2022).

El desafío es promover la incorporación de prácticas circulares a lo largo de todos los sectores prioritarios, a partir de estrategias nacionales y políticas públicas que se ajusten a una transición hacia la circularidad.

2. El futuro es circular: recomendaciones y capacidades institucionales

Avanzar hacia una economía circular en América Latina y el Caribe exige no solo de soluciones técnicas, sino también una gobernanza adecuada basada en la colaboración entre actores, la construcción de métricas, hojas de ruta y estrategias nacionales, y el diseño de instrumentos económicos, financieros y regulatorios, entre otras cosas. En virtud de las complejidades de una transición hacia la circularidad, es fundamental contar

con una teoría del cambio que permita una visión sistémica compartida, la armonización de conceptos, la identificación de brechas y oportunidades, el diseño de políticas y la planificación, la comunicación y el seguimiento de este enfoque (véase el diagrama VI.3). Esta visión compartida puede actuar como un referente orientador al permitir a las partes interesadas navegar las complejidades de la transición circular con mayor claridad, unidad y propósito.

Diagrama VI.3

Enfoque de la teoría del cambio para abordar la transición a la economía circular



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Samaniego y otros, "Panorama de las hojas de ruta de economía circular en América Latina y el Caribe, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/235), Santiago, CEPAL, 2022; C de Miguel y otros, "Economía circular en América Latina y el Caribe: oportunidad para una recuperación transformadora", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/120), Santiago, CEPAL, 2021; P. Schroeder, K. Anggraeni y U. Weber, "The relevance of circular economy practices to the Sustainable Development Goals", *Journal of Industrial Ecology*, vol. 23, N° 1, febrero de 2019.

A lo largo de la región, los países están avanzando en la implementación de estrategias nacionales, leyes generales, planes de acción, hojas de ruta, libros blancos y guías de economía circular a partir de un fuerte protagonismo gubernamental. Las recomendaciones mencionadas a continuación reflejan el trabajo en estos procesos que permiten transitar con más velocidad hacia un futuro circular (Jurado, Cabrera y Del Castillo, 2023; Gobierno del Uruguay, 2024):

- Impulsar la inversión en infraestructura circular para minimizar la generación de residuos y emisiones, facilitando, a su vez, el uso de materiales secundarios.
- Fortalecer instrumentos regulatorios (como ecodiseño de productos con énfasis en la durabilidad, reparabilidad y reciclabilidad, y sistemas de responsabilidad ampliada del productor) que contribuyan a establecer y ampliar los modelos de negocio circulares.
- Alinear instrumentos económicos y financieros, mediante la reestructuración de impuestos, subsidios y otros instrumentos fiscales, la contratación pública y otras iniciativas, para reorientar inversiones hacia la circularidad.
- Producir y difundir estadísticas de alta calidad sobre el flujo de materiales, residuos y emisiones de toda la economía, abordando los grandes vacíos de datos sobre los flujos de residuos industriales y de construcción y demolición. Los protocolos estandarizados de informe de residuos para municipios y empresas pueden ayudar a garantizar una recopilación de datos coherente y exhaustiva.
- Desarrollar una fuerte gobernanza con plataformas colaborativas donde las instituciones académicas, la industria y los encargados de la formulación de políticas puedan combinar sus esfuerzos para acelerar un flujo de conocimientos y recursos que fomente procesos productivos circulares y estimule soluciones circulares innovadoras.

Sobre la base de estas áreas de oportunidad y desafíos, en el cuadro VI.12 se proponen algunas capacidades institucionales que podrían impulsar la transformación hacia la economía circular.

Cuadro VI.12

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para avanzar hacia una economía circular

Capacidades	Características
Técnicas	– Diseño, armonización e implementación de políticas, normativas e incentivos que favorezcan modelos de negocio circulares (medidas de ecodiseño, responsabilidad ampliada del productor, certificación de productos y procesos y ecoetiquetado, reciclado y demás). – Incorporación de indicadores de circularidad en la elaboración de políticas y estrategias de desarrollo que permitan la evaluación continua de su impacto. – Concienciación y fortalecimiento de los conocimientos y las habilidades relevantes para la economía circular en los sectores público y privado. – Desarrollo de programas de formación para el fortalecimiento de talento humano y social que impulse el ecosistema de economía circular.
Operativas	– Implementación de medidas habilitantes para la producción y consumo circulares adecuando la reglamentación, el financiamiento y la información. – Fortalecimiento de las capacidades públicas para el mapeo y seguimiento de los flujos de materiales, agua y energía que permitan identificar medidas de eficiencia y productividad y ponerlas a disposición pública. – Utilización de tecnologías de la información para la difusión de hábitos, tecnologías, buenas prácticas y consumos circulares. – Incorporación de criterios o indicadores de economía circular en las compras públicas para potenciar el mercado interno de materiales reciclados. – Utilización de tecnologías de la información y sistemas de información geográfica para mejorar la trazabilidad de materiales, subproductos y residuos en todas las cadenas de valor que permitan aprovechar oportunidades de negocio.
Políticas	– Articulación de la colaboración entre diversos entes gubernamentales y otros actores de las distintas cadenas de valor para que efectúen de forma conjunta y con visión sistémica la transición hacia la economía circular. – Promoción y difusión de plataformas de colaboración en clústeres productivos para la elaboración participativa de estrategias de economía circular, con vistas a aumentar el intercambio y aprovechamiento de subproductos y residuos a nivel intra- e intersectorial. – Apoyo, reconocimiento y potenciación de liderazgos privados que impulsen prácticas y actividades circulares replicables. – Colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en la gestión eficiente de los residuos sólidos, promoviendo mayores tasas de reciclado.
Prospectivas	– Impulso del desarrollo de plataformas públicas y privadas para visibilizar los escenarios futuros e identificar barreras y oportunidades en la adopción de prácticas de economía circular. – Promoción de la investigación, el desarrollo y la innovación de tecnología que facilite la expansión de la economía circular. – Apoyo del monitoreo y análisis de la evolución internacional en las políticas, normativas y tecnologías ante los escenarios futuros de uso de los materiales, acompañando a las autoridades y al empresariado en su asimilación y transformación en oportunidades de mejora.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, CEPAL, 2023.

I. Síntesis

En este capítulo se ha discutido cómo la dimensión ambiental es una parte consustancial de la nueva estrategia de crecimiento propuesta, que plantea ampliar el alcance de las políticas de desarrollo productivo, enfocándose en una serie de sectores dinamizadores, ofreciendo alternativas para el desarrollo en el marco de lo que la CEPAL ha denominado “el gran impulso para la sostenibilidad”. Esto significa que las políticas, herramientas y medidas para promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático son parte del instrumental para lograr la gran transformación productiva que se propone y que se expuso en el capítulo IV. Por lo tanto, la promoción de la sostenibilidad también presenta retos similares de gobernanza, de fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones, y de diálogo social.

Se elaboró sobre los retos de cómo promover la transformación productiva responsable y sostenible en una serie de áreas y sectores específicos: la transición energética (energías renovables, hidrógeno verde y recursos mineros asociados, como el litio); la electromovilidad y su potencial para dinamizar la movilidad urbana sostenible; los minerales críticos para la transición energética y la electromovilidad; la gestión del agua; el turismo sostenible; la bioeconomía, y la economía circular. Estos sectores impulsores, que variarán dependiendo de cada país, tendrían la capacidad de propiciar transformaciones productivas con mayor inclusividad y sostenibilidad ambiental, además de generar sinergias y efectos de retroalimentación para reforzar el crecimiento de la región. En cada sección de este capítulo se presentó una breve caracterización de estas áreas. Como se expuso, cada una de ellas tiene retos específicos en materia de gobernanza y las capacidades institucionales para la gestión de las transformaciones necesarias.

En general, los países de la región se caracterizan por la heterogeneidad de los marcos de gobernanza nacionales y enfrentan el reto de robustecerlos y adecuarlos para facilitar el desarrollo de los sectores dinamizadores con patrones de producción y consumo favorables al medio ambiente.

En la misma línea que en los dos capítulos anteriores, este capítulo pone énfasis en los “cómo”. Se necesita una mejor gobernanza ambiental y capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas, no solo para resolver situaciones complejas como la alta conflictividad socioambiental de la región, sino precisamente para desarrollar mecanismos institucionales colaborativos que se mantengan estables a lo largo del tiempo y faciliten el logro de transformaciones socioeconómicas duraderas. Cada sección cierra con un cuadro que resume las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas que podrían desarrollarse en cada área para avanzar hacia una transformación productiva sostenible.

También son de gran relevancia el fortalecimiento de iniciativas regionales, como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)¹³, y la habilitación para que en los debates regionales participe el mayor número de actores posible, a fin de poder ampliar los acuerdos necesarios para lograr las transiciones propuestas (De Miguel y Sánchez, 2023).

Por ello, la CEPAL apuesta por una aproximación integral, que reconoce los vasos comunicantes entre la generación y la absorción de soluciones tecnológicas y el crecimiento, el desempeño ambiental y el entorno institucional y social que permita gestionar las transformaciones necesarias en los modelos de desarrollo.

¹³ El Acuerdo de Escazú, que entró en vigor el 22 de abril de 2021 y cuenta con 16 Estados parte y 24 países signatarios, tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>).

Bibliografía

- Aguilar-Benítez, I. y P. Blanco (2018), “Recuperación de metano y reducción de emisiones en PTAR Nuevo Laredo, Tamaulipas, México”, *Tecnología y Ciencias del Agua*, vol. 9, N° 2, marzo-abril.
- AIE (Agencia Internacional de Energía) (2024), *Global Critical Minerals Outlook 2024*, París.
- (2023a), *Global EV Outlook 2023*, París.
- (2023b), *Energy Efficiency 2023*, París.
- (2023c), *Latin America Energy Outlook 2023*, París.
- (2021), *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*, París.
- Arriaga, R. y R. González (2019), “El sector turismo y sus eslabonamientos productivos: un análisis con insumo producto y consumo endógeno”, *Revista de Economía*, vol. 36, N° 92, enero-junio.
- Autobild (2024), “Volkswagen también pega un volantazo en su estrategia eléctrica e invertirá 60.000 millones de euros en motores de combustión”, 12 de junio [en línea] <https://www.autobild.es/reportajes/volkswagen-tambien-pega-volantazo-estrategia-electrica-invertira-60000-millones-euros-motores-combustion-1390721>.
- Banco Mundial (2023), *The Big Push for Transformation through Climate and Development: Recommendations of the High-Level Advisory Group on Sustainable and Inclusive Recovery and Growth*, Washington, D.C.
- (2022), “Primer: implications of electric vehicles for urban public space”, *Gap Fund Technical Notes*, Washington, D.C.
- BasD (Banco Asiático de Desarrollo) (2021), *The 14th Five-Year Plan of the People's Republic of China—Fostering High-Quality Development*, junio.
- Bazani, A. (2024), “Frota de ônibus elétricos na cidade de São Paulo sobe de 117 para 149, mas só atinge 5,7% da meta da prefeitura para o fim deste ano”, *Diário do Transporte*, 24 de abril [en línea] <https://diariodotransporte.com.br/2024/04/24/frota-de-onibus-eletricos-na-cidade-de-sao-paulo-sobe-de-117-para-149-mas-so-atinge-57-da-meta-da-prefeitura-para-o-fim-deste-ano/>.
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), “Evaluación de los efectos e impactos de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras”, *Nota Técnica*, N° IDB-TN-2168, Washington, D.C.
- Biderman C. y otros (2023), “Estimação da demanda por ônibus na América Latina e no Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/9), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Birner, R. (2018), “Bioeconomy concepts”, *Bioeconomy: Shaping the Transition to a Sustainable, Biobased Economy*, I. Lewandowski (ed.), Springer.
- Bolsa de Comercio de Rosario (2023), “El costo de la sequía 2022/23 ya asciende a más de US\$ 14.140 millones para los productores de soja, trigo y maíz”, 10 de marzo [en línea] <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/el-costo-de-la>.
- Bonilla, M. y otras (2024), “La sostenibilidad turística desde una perspectiva territorial: estudios en Costa Rica, Panamá y la República Dominicana”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/29-LC/MEX/TS.2024/5), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Boto García, D. (2023), “¿Qué sabemos de la relación entre turismo y crecimiento económico?”, Nada es Gratis, 10 de abril [en línea] <https://nadaesgratis.es/david-boto/que-sabemos-de-la-relacion-entre-turismo-y-crecimiento-economico>.
- Brichetti, J. P. y otros (2021), *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bronzini, R., E. Ciani y F. Montaruli (2021), “Tourism and local growth in Italy”, *Regional Studies*, vol. 56, N° 1.
- Carey, N. (2024), “Global EV sales up 69% y/y in Jan, down 26% vs Dec - Rho Motion”, Reuters, 14 de febrero [en línea] <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/global-ev-sales-up-69-yy-jan-down-26-vs-dec-rho-motion-2024-02-14/>.
- Casa Blanca (2024), “FACT SHEET: President Biden takes action to protect American workers and businesses from China's unfair trade practices”, 14 de mayo [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/14/fact-sheet-president-biden-takes-action-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/>.
- Castillo, M. (2023), “Revisión de materiales desarrollados en el marco del proyecto Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteligentes (CISI), elaboración de casos de estudio con un análisis sobre el estado de situación de la movilidad urbana en Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, Sao Paulo y San José de Costa Rica”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), mayo.
- Castillo, M., I. Garcés y R. Furtado Messias (2024), “Perspectivas de desarrollo de las cadenas de valor relacionadas con el litio en Chile y América del Sur”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 223 (LC/TS.2024/38), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro de Eficiencia Energética de Copenhague (2015), *Accelerating Energy Efficiency: Initiatives and Opportunities - Latin America and Caribbean*, Copenhague.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2024/4), Santiago.
- (2024b), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago.
- (2024c), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023: necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y resilientes al cambio climático* (LC/TS.2023/154), Santiago.
- (2024d), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=3&lang=es>.
- (2023a), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2023b), *Extracción e Industrialización del litio: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*, Santiago.
- (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2021), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- (2020), “Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia”, *Informes COVID-19*, Santiago.
- (2018), “Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: evaluación de los sistemas de protección de los corales y manglares de Cuba”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/71), Santiago.
- CEPAL/Instituto de Hidráulica Ambiental (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Hidráulica Ambiental) (2015), “Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.447/Rev.1), Santiago.
- CIEAM (Centro da Indústria do Estado do Amazonas) (2023), “Estiagem no Amazonas resulta em aumento de até 50% nos custos de transportes de insumos”, 21 de septiembre [en línea] <https://cieam.com.br/clipping/estiagem-no-amazonas-resultado-em-aumento-de-ate-50-nos-custos-de-transportes-de-insumos>.
- Circle Economy (2023a), *The Circularity Gap Report: América Latina y el Caribe*, Ámsterdam.
- (2023b), “The Circularity GAP Report 2023: we live in the overshoot era” [en línea] <https://www.circularity-gap.world/2023>.
- Comisión Europea (2024), “Achievements of the von der Leyen Commission” [en línea] <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/878870/3%20European%20Green%20Deal.pdf>.
- (2021), “Cumplir el Pacto Verde Europeo” [en línea] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_es#documentos.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2023), “Política Nacional de Reindustrialización” [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>.
- Costa, E. (2023), “La sociobioeconomía se transforma en la Amazonía y reconoce el papel central de las poblaciones tradicionales para el desarrollo sostenible”, InfoAmazonia, 5 de septiembre [en línea] https://infoamazonia.org/es/2023/09/05/la-sociobioeconomia-se-transforma-en-la-amazonia-y-reconoce-el-papel-central-de-las-poblaciones-tradicionales-para-el-desarrollo-sostenible/#google_vignette.
- CRED (Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres) (2023), Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] <https://www.emdat.be/> [fecha de consulta: abril de 2024].
- Crippa, M. y otros (2023), *GHG emissions of all world countries*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Damanian, R. y otros (2017), *Uncharted Waters: The New Economics of Water Scarcity and Variability*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Miguel, C. y J. Sánchez (2023), “Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Miguel, C. y otros (2021), “Economía circular en América Latina y el Caribe: oportunidad para una recuperación transformadora”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/120), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Desbureaux, S. y A. Rodella (2019), “Drought in the city: the economic impact of water scarcity in Latin American metropolitan areas”, *World Development*, vol. 114, febrero.
- Domonoske, C. (2024), “EVs won over early adopters, but mainstream buyers aren’t along for the ride yet”, NPR, 7 de febrero [en línea] <https://www.npr.org/2024/02/07/1227707306/ev-electric-vehicles-sales-2024>.
- Dosi, G. (1982), “Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change”, *Research Policy*, vol. 11, N° 3, junio.
- Dussaillant, I. y otros (2019), “Two decades of glacier mass loss along the Andes”, *Nature Geoscience*, vol. 12, septiembre.
- E-Bus Radar (s.f.), “Total de buses eléctricos”, mayo [en línea] <https://www.ebusradar.org/es/#analisis> [fecha de consulta: 14 de julio de 2023].

- Ellen MacArthur Foundation (s.f.), “Introducción a la economía circular” [en línea] <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/es/temas/presentacion-economia-circular/vision-general>.
- Fernández, D., S. Saravia Matus y M. Gil (2021), “Políticas regulatorias y tarifarias en el sector de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 205 (LC/TS.2021/81) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Figueroa, O. (2024), “Modelos de negocio en transporte público masivo en ciudades de América Latina y cambios vinculados a la electromovilidad: informe final de consultoría”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2024), *World Economic Outlook. Steady but Slow: Resilience amid Divergence*, Washington, D.C., abril.
- Frazao, G. (2023), “Value chain and market structure: the opportunity of sociobioeconomy”, *Technical Note*, World Wide Fund for Nature International (WWF).
- Fullerton, D. y otros (2022), “Introducing the circular economy to economists”, *Annual Review of Resource Economics*, vol. 14.
- Gobierno de Colombia (2020), *Bioeconomía para una Colombia Potencia viva y diversa: hacia una sociedad impulsada por el conocimiento*, Bogotá.
- Gobierno de Costa Rica (2020), *Estrategia Nacional de Bioeconomía: Costa Rica 2020–2030: hacia una economía con descarbonización fósil, competitividad, sostenibilidad e inclusión*, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, San José.
- Gobierno de México (2023), *Propuesta de Estrategia Sectorial de Bioeconomía Agrícola para México (ESBAM)*, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Ciudad de México.
- Gobierno del Brasil (2024), “Decreto N° 12.044, de 5 de junho de 2024” [en línea] <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.044-de-5-de-junho-de-2024-563746407>.
- (2023), “Nuevo Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)” [en línea] <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-madri/madri-arquivos/apresentacao-do-novo-pac>.
- Gobierno del Estado de Pará (2022), *Plano Estadual de Bioeconomia do Pará: PlanBio Pará* [en línea] https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Plano-Estadual-V9_pg-simple-2-1.pdf.
- Gobierno del Uruguay (2024), *Estrategia Nacional de Economía Circular de Uruguay “Acciones para la transformación del sistema de producción y consumo del país”* [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/noticias/se-lanzo-estrategia-nacional-economia-circular>.
- González, A. (2024), “UK’s EV purchase incentives lag behind European counterparts: study”, *Leasing Life*, 11 de marzo [en línea] <https://www.leasinglife.com/features/uks-ev-purchase-incentives-lag-behind-european-counterparts-study/?cf-view&cf-closed>.
- Goytia, C. (2022) “Situación financiera de la movilidad urbana en Buenos Aires, 2015-2021”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grez, M. T., Y. Vogt y V. Cantú (2023), “Emisión de bonos verdes en el sector de agua y saneamiento en Colombia”, *Nota Técnica*, N° IDB-TN-2634, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- GSTC (Consejo Global de Turismo Sostenible) (2019), *GSTC Destination Criteria Version 2.0*, Washington, D.C.
- IKI (Iniciativa Internacional para el Clima) (2023), “Conserving coral reefs in the Caribbean”, 14 de marzo [en línea] <https://www.international-climate-initiative.com/en/iki-media/news/conserving-coral-reefs-in-the-caribbean/>.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginebra.
- (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H.-O. Pörtner, y otros (eds.), Cambridge University Press.
- IRENA (Agencia Internacional de Energías Renovables) (s.f.), “Regional trends” [en línea] <https://www.irena.org/Data/View-data-by-topic/Capacity-and-Generation/Regional-Trends>.
- Jones, B., F. Acuña y V. Rodríguez (2021a), “Cadena de valor del litio: análisis de la cadena global de valor de las baterías de iones de litio para vehículos eléctricos”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/86), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2021b), “Cambios en la demanda de minerales: análisis de los mercados del cobre y el litio, y sus implicaciones para los países de la región andina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jurado, A., G. Cabrera y G. del Castillo (2023), “Diagnóstico de la estrategia y hoja de ruta de economía circular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Krieger Merico, L. F. (coord) (2024), "Transición hacia la electromovilidad pública en Costa Rica: insumos y propuestas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/70), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Krizansky, P. (s.f.), "EV charging deployment: what are the next priorities?," Economist Impact [en línea] https://impact.economist.com/sustainability/project/the-rev-index/ev-charging-deployment/?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_sourc.
- Lentini, E. (2022), *Hacia una agenda de seguridad hídrica para América Latina y el Caribe 2030*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- López Hernández, J. y otros (2017), *Guía técnica para el manejo y aprovechamiento de biogás en plantas de tratamiento de aguas residuales*, Programa Aprovechamiento Energético de Residuos Urbanos en México, Ciudad de México, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Marín, A. (2022) "Situación financiera de la movilidad urbana en Ciudad de México," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/212), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marquina, S. (2014), "Comparación y articulación interna de la actividad económica del sector turístico a partir de la matriz de insumo-producto turística de México (MIPTM-2003) basada en el enfoque de cuenta satélite del turismo (CST)," tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Madrid.
- Martin, P. y otros (2024), *Conflicts of interest: The cost of investing in the energy transition in a high interest-rate era*, Wood Mackenzie.
- McKinsey & Company (2022), "The Inflation Reduction Act: here's what's in it," 24 de octubre [en línea] <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-inflation-reduction-act-heres-whats-in-it>.
- McKinsey Global Institute (2022), *The net-zero transition: what it would cost, what it could bring* [en línea] <https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/the-net-zero-transition-what-it-would-cost-what-it-could-bring>.
- Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios/CNDI (Consejo Nacional de Desarrollo Industrial) (2024), *Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026*, Brasília.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2023), "Informe de Ejecución Mensual Periodo 2023. Versión: ejecución Dipres" [en línea] https://www.dipres.gob.cl/597/articles-308115_doc_pdf.pdf.
- Mobility Portal Latinoamérica (2024), "Ranking. Latinoamérica es el 2° «mercado emergente» líder en venta de coches eléctricos," 26 de abril [en línea] <https://mobilityportal.lat/coches-electricos-mercados-emergentes/>.
- (2023), "Autobuses eléctricos generarán subsidios hasta un 32% superiores a los diésel en São Paulo," 5 de diciembre [en línea] https://mobilityportal.lat/buses-electricos-sao-paulo-subsidio/?utm_source=email_marketing&utm_admin=136156&utm_medium=email&utm_campaign=Retrofit_una_deuda_pendiente_del.
- Naciones Unidas (2024), Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/database> [fecha de consulta: 27 de marzo de 2024].
- (2019), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420), Nueva York.
- Núñez Cobo, J. y K. Verbist (eds.) (2018), *Atlas de sequías de América Latina y el Caribe*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Centro de Agua para Zonas Áridas y Semiáridas de América Latina y el Caribe (CAZALAC).
- O'Farrell, J. y otros (2023), *El rol de la bioeconomía en el desarrollo productivo regional: aprendizajes y desafíos con base en un estudio del biocluster de Rosario-Santa Fe*, Buenos Aires, Fundar.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), "Using blended finance to unlock commercial investments," 28 de junio <https://www.oecd.org/development-cooperation-learning/practices/using-blended-finance-to-unlock-commercial-investments-3eab4396/>.
- OCHA/UNDRR (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios/Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2023), *Panorama de los Desastres en América Latina y el Caribe 2000 - 2022* [en línea] <https://www.unocha.org/publications/report/world/panorama-de-los-desastres-en-america-latina-y-el-caribe-2000-2022>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024), ILOSTAT [base de datos en línea] https://rshiny.ilo.org/dataexplorer4/?lang=en&id=EMP_TEMP_SEX_ECO_NB_A [fecha de consulta: 27 de marzo de 2024].
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2024), Sistema de Información Energética de Latinoamérica y el Caribe [en línea] <https://sielac.olade.org>.
- (2023a), *Panorama energético de América Latina y el Caribe 2023*, Quito.
- (2023b), *Estrategia para una América Latina y el Caribe más renovable*, Quito.
- OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2023), *Estado del clima en América Latina y el Caribe en 2022*, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2024), *Carga de morbilidad atribuida al agua insalubre, el saneamiento deficiente y la falta de higiene: actualización de 2019*, Ginebra.
- ONU Turismo (Organización Mundial del Turismo) (2024), *World Tourism Barometer*, vol. 22, N° 1, enero.

- (2013), *Sustainable Tourism for Development Guidebook: Enhancing Capacities for Sustainable Tourism for Development in Developing Countries*, Madrid.
- ONU Turismo/Foro Internacional del Transporte (Organización Mundial del Turismo/Foro Internacional del Transporte) (2019), *Transport-related CO₂ Emissions of the Tourism Sector: Modelling Results*, Madrid.
- ONU Turismo/PNUMA (Organización Mundial del Turismo/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2006), *Por un turismo más sostenible: guía para responsables políticos*, Madrid.
- Pisani-Ferry, J. y S. Mahfouz (2023), *The Economic Implications of Climate Action: A Report to the French Prime Minister*, París, France Stratégie.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021a), “China’s 14th 5-year plan: spotlighting climate & environment”, *Issue Brief* [en línea] <https://www.undp.org/china/publications/issue-brief-chinas-14th-5-year-plan-spotlighting-climate-environment>.
- (2021b), “China’s 14th five-year plan”, *Issue Brief* [en línea] <https://www.undp.org/china/publications/issue-brief-chinas-14th-five-year-plan>.
- Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene (2023), “Tables” [base de datos en línea] <https://washdata.org/data/household#!/table?geo0=region&geo1=sdg>.
- Quirós, A. (2021), “Introducción a la economía circular y el desarrollo sostenible”, presentación para el módulo “Seguridad hídrica y desarrollo” del Curso Especial en Gobernanza del Agua y Seguridad Hídrica en Centroamérica y México: Dinámicas Territoriales de la Cuenca al Mar en Espacios Transfronterizos, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
- Ramos, F. R. (2022) “Situación financiera de la movilidad urbana en São Paulo”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/209), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rataj, O. y S. Türkeli (2024), “Success factors for scaling up and raising investment by circular entrepreneurs in emerging markets and developing economies”, *Circular Economy and Sustainability*, vol. 4.
- Red de Bancos Centrales y Supervisores para Ecologizar el Sistema Financiero (s.f.), “NGFS Phase 4 Scenario Explorer” [en línea] <https://data.ene.iiasa.ac.at/ngfs/#/login?redirect=%2Fworkspaces>.
- Rodríguez, Ó. y otros (2023), “Modelamiento de los efectos macroeconómicos de la transición a la economía circular en América Latina: los casos de Chile, Colombia, México y el Perú”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Romano, L. (2019), *La bioeconomía como estrategia para el desarrollo argentino*, Buenos Aires [en línea] <https://fibamdp.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/06/la-bioeconomicc81a-como-estrategia-para-el-desarrollo-argentino.pdf>.
- Rondón Toro, E., M. Reyes Pontet y J. Herrera Jiménez (2022), “Panorama de los planes de acción climática en ciudades de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniego, J. y otros (2022a), “Panorama de las actualizaciones de las contribuciones determinadas a nivel nacional de cara a la COP 26”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/190), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2022b), “Panorama de las hojas de ruta de economía circular en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/235), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sandoval, E. (2022) “Situación financiera de la movilidad urbana en Bogotá”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/151), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Saravia Matus, S. y otros (2023), “Necesidades de inversión en agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: efectos en el empleo verde y el valor agregado bruto”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 218 (LC/TS.2023/101), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2022), “Oportunidades de la economía circular en el tratamiento de aguas residuales en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 213 (LC/TS.2022/193), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schipper, E. L. F. y otros (2022), “Climate resilient development pathways”, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H.-O. Pörtner y otros (eds.), Cambridge University Press.
- Schroeder, P., K. Anggraeni y U. Weber (2019), “The relevance of circular economy practices to the Sustainable Development Goals”, *Journal of Industrial Ecology*, vol. 23, N° 1, febrero.

- Servicio Geológico de los Estados Unidos (2024), *Mineral Commodity Summaries 2024*, Reston.
- Sharpe, S. (2023), *Five Times Faster: Rethinking the Science, Economics, and Diplomacy of Climate Change*, Cambridge University Press.
- Steer (2019), *Green your Bus Ride: Clean Buses in Latin America. Summary report*, Banco Mundial.
- Sutter, K. M. y M. D. Sutherland (2021), "China's 14th five-year plan: a first look", *In Focus*, Servicio de Investigaciones del Congreso.
- The Economist (2023), "Is America's EV revolution stalling?", 27 de noviembre [en línea] <https://www.economist.com/business/2023/11/27/is-americas-ev-revolution-stalling>.
- Timilsina, G., I. Deluque Curiel y D. Chattopadhyay (2021), "How much does Latin America gain from enhanced cross-border electricity trade in the short run?", *Policy Research Working Paper*, N° 9692, Banco Mundial.
- Trompowsky, M. (s.f.), "A seca do Rio Amazonas e os impactos logísticos e econômicos para a região Norte", Asociación Brasileña de Armadores de Cabotaje (ABAC) [en línea] <https://abac-br.org.br/a-seca-do-rio-amazonas-e-os-impactos-logisticos-e-economicos-para-a-regiao-norte/>.
- Ummelas, O. (2023), "Norway risks missing 2025 EV sales goal, Federation says", Bloomberg, 1 de noviembre [en línea] <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-11-01/norway-risks-missing-2025-ev-sales-goal-federation-says>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2016), "Target 8.9: Sustainable tourism policy" [en línea] https://stats.unctad.org/Dgff2016/prosperity/goal8/target_8_9.html.
- (s.f.), "Trade in biodiversity-based products" [online] <https://unctadstat.unctad.org/en/Biotrade.html#>.
- UNESCO/ONU-Agua (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Mecanismo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Todas las Cuestiones Relacionadas con el Agua Dulce, Incluido el Saneamiento) (2020), *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2020: Agua y Cambio Climático*, París.
- Usher, B. (2022), *Investing in the Era of Climate Change*, Nueva York, Columbia Business School Publishing.
- Vargas, R., A. Mondaini y A. G. Rodríguez (2023), "Cuentas satélite de bioeconomía para 13 países de América Latina y el Caribe: metodología y resultados", *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 219 (LC/TS.2023/138), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vargas, R. y otros (2022), "Cuenta satélite de bioeconomía para Costa Rica: propuesta metodológica y aplicación práctica", *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 214 (LC/TS.2022/223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vindry, B. (2024), "Sales of electric vehicles in Europe in the first quarter of 2024", Electromaps, 7 de mayo [en línea] <https://www.electromaps.com/en/blog/sales-of-electric-vehicles-in-europe-in-the-first-quarter-of-2024>.
- Voss, A. y J. Rodrigues Maciel (2023), "What is a socio-bioeconomy and how an innovation ecosystem can contribute in the Amazon Basin", Foro Económico Mundial, 4 de diciembre [en línea] <https://www.weforum.org/agenda/2023/12/unleashing-the-potential-of-the-amazon-s-socio-bioeconomy/>.
- Way, R. y otros (2022), "Empirically grounded technology forecasts and the energy transition", *Joule*, vol. 6, N° 9, 21 de septiembre.
- Yu, B. (2023), "Life after subsidies for China's EVs", Dialogue Earth, 30 noviembre [en línea] <https://dialogue.earth/en/business/life-after-subsidies-for-chinas-evs/>.
- Zagorodny, J. P. (2023), "Gestión integral de las baterías fuera de uso de vehículos eléctricos en el marco de una estrategia de economía circular", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 173 (LC/TS.2023/36), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zenghelis, D. y otros (2024), *Boosting growth and productivity in the United Kingdom through investments in the sustainable economy*, Londres, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.



CAPÍTULO VII

¿Cómo movilizar financiamiento para el desarrollo tanto en el ámbito nacional como internacional?

Introducción

A. Condiciones macroeconómicas que limitan la movilización de recursos

B. Estrategias de política para impulsar el financiamiento

C. Síntesis

Bibliografía

Introducción

De acuerdo con diversas estimaciones (OCDE, 2022; UNCTAD, 2023; Bhattacharya y otros, 2022; Songwe, Stern y Bhattacharya, 2022), la brecha de financiamiento e inversiones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel mundial se ubica en un rango de entre 2,5 y 4 billones de dólares anuales. Esto quiere decir que para alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es necesario movilizar aproximadamente 30 billones de dólares entre 2023 y 2030. Las estimaciones son, en general, resultado de una agregación de las necesidades de financiamiento en sectores clave de los ODS, como los de energía, agua y saneamiento, infraestructura, alimentación y agricultura, biodiversidad, salud y educación. De acuerdo con estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Bendersky, 2019), la brecha de financiamiento para el desarrollo en los países de América Latina y el Caribe se ubica en torno a 650.000 millones de dólares anuales. El financiamiento de las inversiones necesarias exige un esfuerzo a gran escala que supone la movilización de recursos públicos y privados, tanto en el ámbito nacional como internacional.

En esta sección, se analizan los principales desafíos que enfrenta el financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe, con un enfoque en las siguientes áreas:

- i) Las finanzas públicas nacionales, que incluyen los recursos gubernamentales, el papel de la política monetaria y la banca de desarrollo.
- ii) Las finanzas privadas nacionales, en particular papel del sector financiero privado.
- iii) Las finanzas privadas internacionales, que incluyen la inversión extranjera directa (IED), las remesas familiares y la arquitectura financiera internacional.

A. Condiciones macroeconómicas que limitan la movilización de recursos

1. Contexto internacional

El lento crecimiento económico que ha caracterizado a América Latina y el Caribe en décadas recientes ha afectado tanto la capacidad de los países para generar ahorro suficiente, como la movilización de financiamiento adicional. A las dificultades internas de los países se suman las altas tasas de interés en los mercados mundiales, la volatilidad de los flujos de financiamiento internacional y la vulnerabilidad de la región a choques externos, tres factores que incrementan significativamente el costo del financiamiento para los países de la región. Por otra parte, las perspectivas de un bajo crecimiento de la economía mundial y del volumen de comercio internacional, los elevados niveles de endeudamiento y una fragmentada gobernanza internacional, que limita el acceso de países en desarrollo a ciertas fuentes de financiamiento, restringen el volumen disponible de recursos.

Las continuas alzas de las tasas de interés adoptadas por los países desarrollados a partir de 2022 en respuesta a la dinámica de la inflación mundial han provocado un aumento generalizado de los costos del financiamiento de los países de la región, junto con una importante salida de capitales.

Por su parte, la mayor incertidumbre generada en particular por las guerras en Ucrania y Oriente Medio ha presionado al alza las tasas de interés mundiales y, con ello, el costo del financiamiento. El posible impacto de las escaladas que puedan afectar el suministro de petróleo y las nuevas interrupciones en las cadenas de producción mundial constituyen presiones latentes sobre las expectativas de inflación y la posible persistencia de tasas de interés elevadas. El aumento de los conflictos y gastos militares también afecta la disponibilidad de recursos que pueden dirigirse a la región en la forma de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

La integración de los países de la región a la economía mundial se ha traducido en un mayor grado de apertura comercial y financiera, lo que, si bien ha traído beneficios en términos de comercio e inversión, también ha profundizado la exposición de las economías a condiciones externas cambiantes e inciertas (BPI, 2021).

Entre otras cosas, esto es consecuencia de la mayor vinculación de la dinámica macroeconómica a corto plazo a las perturbaciones externas que afectan la balanza de pagos (Ocampo, 2020), la influencia del ciclo financiero mundial (Miranda-Agrippino y Rey, 2022), las fluctuaciones del dólar como divisa de anclaje (Obstfeld y Zhou, 2023) y movimientos repentinos en el precio internacional de los productos básicos (Eberhardt y Presbitero, 2021). Este mayor grado de exposición se ha visto acentuado, además, por factores propios de las economías de la región, como el limitado desarrollo financiero, la dolarización del endeudamiento (descalces cambiarios) y la mayor dependencia de fuentes de financiamiento externo a corto plazo.

Las restricciones fiscales que produce el aumento de los costos financieros limitan la capacidad de movilizar recursos, lo que acota las perspectivas del financiamiento para el desarrollo. Al igual que la política fiscal, la política monetaria ha tendido a un comportamiento procíclico, ya que la tasa de interés nacional tiende a estar determinada por la tasa de interés internacional (Ocampo, 2020; Rey, 2013; Miranda-Agrippino y Rey, 2022). Esta situación se agudiza en contextos en los que la conducción de la política monetaria se realiza a través de un único instrumento, como es el caso de la tasa de interés a corto plazo en el marco de regímenes de metas de inflación. Como se discute más adelante, esta presión puede aliviarse considerando un conjunto más amplio de instrumentos de política.

El actual contexto de bajo crecimiento de la actividad económica mundial y del volumen de comercio internacional se traduce, asimismo, a través de una menor demanda externa, en una menor disponibilidad de recursos para los países de la región. Un comercio internacional menos dinámico también supone menores incentivos de las empresas de la región para conseguir financiamiento para los planes de inversión asociados a la expansión de sus operaciones. El menor ritmo de crecimiento de la economía mundial también afecta la cantidad de recursos asociados a las transferencias que los migrantes de la región envían a sus países en la forma de remesas, que en algunos países de la región superan el 20% del PIB.

2. La movilización de recursos públicos internos

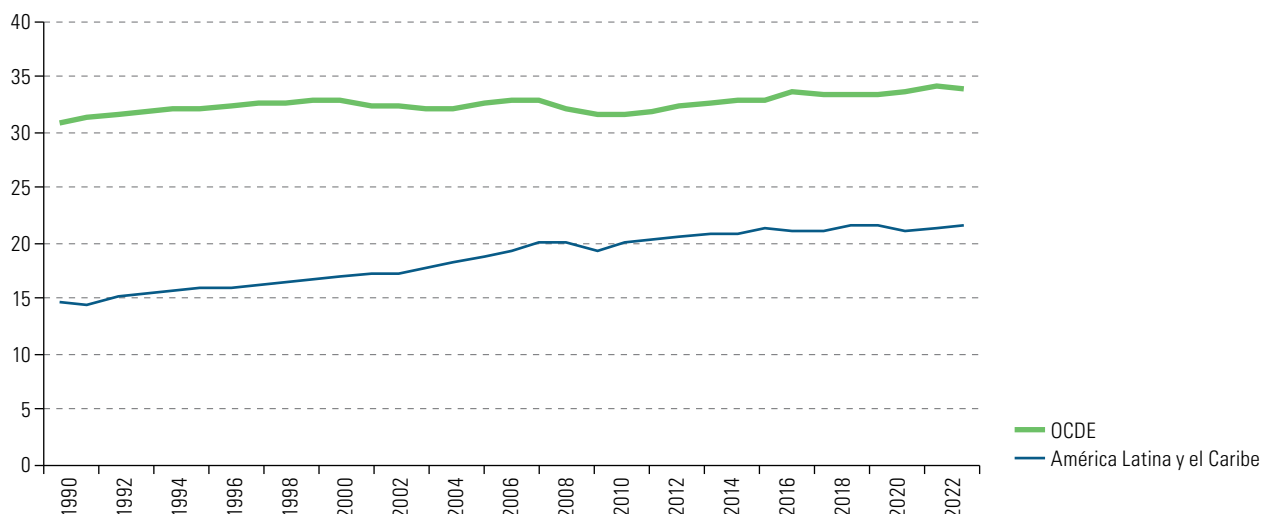
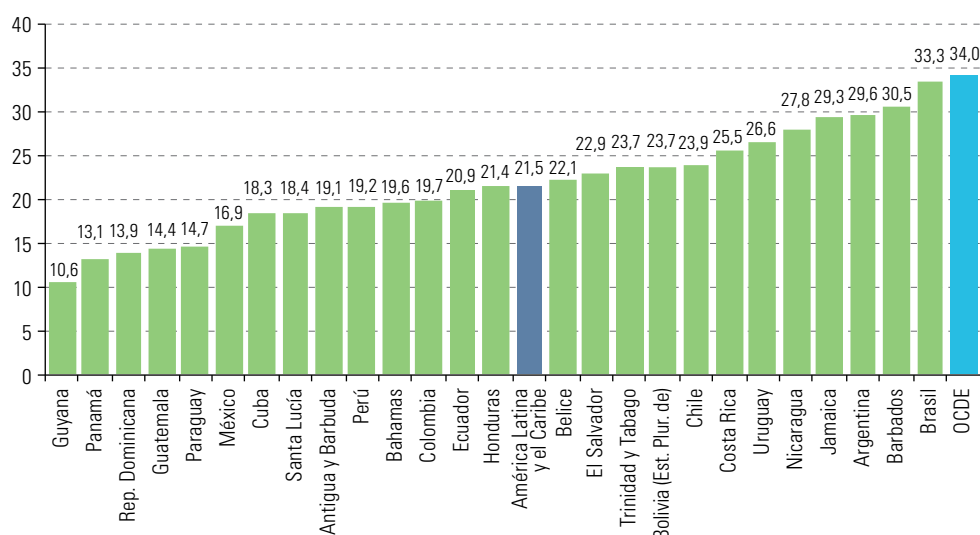
La limitada capacidad de movilización de recursos públicos en el ámbito nacional ha generado un sesgo fiscal deficitario y una presión continua sobre la deuda pública (CEPAL, 2021b). Esta situación se ha visto agravada por una marcada desaceleración del crecimiento de la recaudación tributaria a partir de la crisis financiera mundial de 2008, lo que contrasta con el elevado dinamismo anterior a la crisis (véase el gráfico VII.1A). El estancamiento de la recaudación tributaria ha sido resultado de la baja tasa de crecimiento económico de la región, analizada en los capítulos II y IV. En consecuencia, la brecha tributaria entre la región y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha mantenido relativamente constante desde entonces. En 2022, los ingresos tributarios del gobierno general promediaron el 21,5% del PIB en América Latina y el Caribe, frente al 34,0% del PIB en los países de la OCDE (véase el gráfico VII.1B). En varios países de la región, la recaudación tributaria se ubica por debajo de otros países con similares niveles de desarrollo (OCDE y otros, 2023). No obstante, existe una amplia heterogeneidad de situaciones entre los países. Mientras en algunos la presión tributaria alcanza valores comparables al promedio de la OCDE, en otros esta se sitúa significativamente por debajo del promedio de la región, lo que da cuenta del amplio espacio que existe para movilizar recursos adicionales.

Una característica de la estructura tributaria de la región es su sesgo hacia los impuestos indirectos. Los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios, incluido el impuesto sobre el valor agregado (IVA), representan el 46,5% de la carga tributaria en la región, mientras que la recaudación proveniente del impuesto sobre la renta representa un 29,8% y las contribuciones sociales corresponden a un 16,7%. La estructura tributaria en la OCDE, en cambio, se distribuye de forma relativamente equitativa entre los impuestos directos sobre la renta (34,2%), los impuestos indirectos al consumo (31,9%) y las contribuciones sociales (25,6%) (véase la sección V.B).

Para movilizar recursos adicionales con el objetivo de financiar un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, los países de la región deben tomar medidas orientadas fortalecer la tributación directa. Por ejemplo, reforzar el impuesto sobre la renta de las personas físicas también tendría beneficios complementarios importantes, como dotar de un mayor poder redistributivo al sistema tributario y fortalecer la operación de los estabilizadores automáticos (CEPAL, 2023d).

Gráfico VII.1

América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
ingresos tributarios del gobierno general, 1990-2022 y 2022
(En porcentajes del PIB)

A. Promedio, 1990-2022**B. Nivel por país, 2022**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [en línea] <https://stats.oecd.org>.

Además, la evasión y elusión tributarias continúan siendo uno de los principales obstáculos para la movilización de recursos internos para el financiamiento del desarrollo. Las estimaciones más recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024c) acerca de las pérdidas asociadas con el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el IVA indican que estas alcanzaron el 6,7% del PIB en 2023, una cifra equivalente a 433.000 millones de dólares. Para contextualizar este monto, el total de los gastos de capital —y, por ende, la inversión pública— de los gobiernos centrales de América Latina ascendió aproximadamente a 152.000 millones de dólares en el mismo año.

El incumplimiento del impuesto sobre la renta (de personas físicas y jurídicas) es especialmente grave en la región. Sin embargo, existe una variación significativa entre países (CEPAL, 2020b). La evasión y elusión del impuesto sobre la renta de las empresas, el componente principal de los ingresos del impuesto sobre la renta

en la región, varía desde un 31,6% en Colombia en 2019 hasta un 84,3% en Panamá en 2021 (DIAN, 2021; DGI, 2021). En varios países, como Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Panamá y el Perú, los sistemas tributarios ingresan menos del 50% de la recaudación potencial de este impuesto.

En comparación con el incumplimiento del impuesto sobre la renta, el del IVA es menor, tanto en términos absolutos como en términos relativos a su recaudación teórica. Aquí también se observa una gran heterogeneidad entre los países (CEPAL, 2020b). En la Argentina, Chile, México y el Uruguay, la tasa de incumplimiento se ubica en un 20% o menos. En cambio, en Panamá y la República Dominicana, la evasión del IVA alcanza un 40% o más de la recaudación potencial. Al mismo tiempo, el incumplimiento de este impuesto supone una pérdida de ingresos por encima del promedio regional, por ejemplo, en el Brasil, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana.

La necesidad de movilizar ingresos tributarios ha aumentado en un contexto de mayores niveles de endeudamiento. Durante los últimos años, la deuda pública bruta de los gobiernos centrales en América Latina pasó del 29,4% del PIB en 2008 al 55,0% del PIB en 2023 (CEPAL, 2024c). Como consecuencia, la deuda pública en América Latina se ubica en niveles que no se habían visto desde comienzos de la década de 2000, después de que la región pasó por una serie de graves crisis económicas y financieras. Este incremento se debe a persistentes y elevados déficits fiscales (CEPAL, 2021b). En el Caribe, la deuda pública se ha mantenido en niveles elevados y se ha situado en un 70,3% del PIB en 2023 (CEPAL, 2024c). En este contexto, varios países de la región están bajo presión para contener el incremento del gasto público para reducir déficits primarios, o generar superávits, con el fin de resguardar la sostenibilidad de la deuda pública.

A lo mencionado se suma la dinámica de las tasas de interés con que emiten la deuda los países de América Latina y el Caribe. Las tasas promedio de las emisiones soberanas en dólares en los mercados internacionales descendieron de forma sostenida hasta 2021, cuando se alcanzó un cupón promedio del 3,6% (CEPAL, 2023e). Sin embargo, desde entonces se han observado alzas de manera sucesiva. Este escenario adverso impacta en mayor medida en los países que presentan un peor desempeño crediticio, que se refleja en las calificaciones elaboradas por las agencias especializadas. Los países con grado de inversión representan un 72% del total de las emisiones soberanas de la región, y su cupón promedio a septiembre de 2023 fue del 6,4%. Por otra parte, el cupón promedio de los países que no cuentan con grado de inversión, que representan el 28% restante, fue más elevado y ascendió al 7,8% (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1

América Latina y el Caribe (países seleccionados): emisiones de deuda soberana, enero a septiembre de 2023

Fecha	País	Calificación de deuda soberana en moneda extranjera (Moody's/S&P/Fitch)	Monto (En millones de dólares)	Tasa de interés (En porcentajes)
Ene 2023	México ^a	Baa2/BBB/BBB-	4 000	6,05
Ene 2023	Colombia	Baa2/BB+/BB+	2 200	7,60
Feb 2023	República Dominicana	Ba3/BB/BB-	700	7,05
Mar 2023	Panamá ^a	Baa3/BBB/BBB-	1 800	6,65
Mar 2023	Costa Rica	B1/BB-/BB-	1 500	6,55
Abr 2023	Brasil	Ba2/BB-/BB-	2 250	6,15
Abr 2023	México ^a	Baa2/BBB/BBB-	2 941	6,34
May 2023	Ecuador	Caa3/B-/CCC+	656	5,65
Jun 2023	Chile ^{a b}	A2/A/A-	2 250	5,14
Jun 2023	Guatemala	Ba1/BB/BB	1 000	6,60
Jun 2023	Paraguay	Ba1/BB/BB+	500	5,85
Jul 2023	Panamá ^a	Baa3/BBB/BBB-	700	6,38
Sep 2023	Guatemala	Ba1/BB/BB	565	7,05
Sep 2023	Panamá ^{a b}	Baa3/BBB/BBB-	1 400	6,87
Sep 2023	Trinidad y Tabago ^{a c}	Ba2/BBB-/Sin calificación	560	5,95

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dealogic, LatinFinance, Cbonds, Bloomberg, Fitch, Moody's, S&P Global Ratings y cifras oficiales.

Nota: Salvo que se indique lo contrario, todas las emisiones se hicieron en dólares.

^a La calificación crediticia de deuda soberana en moneda extranjera es de grado de inversión.

^b Emisión hecha en varios tramos.

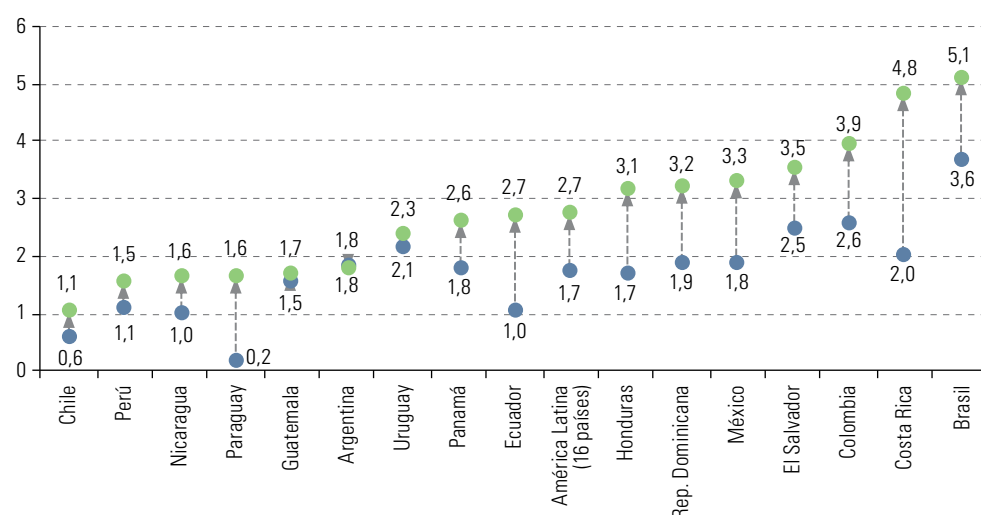
^c La calificación crediticia de deuda soberana en moneda extranjera otorgada por Moody's no es de grado de inversión.

El mayor endeudamiento público y los crecientes costos financieros han llevado a un incremento significativo de los pagos de intereses en la región. Como se ilustra en el gráfico VII.2, los pagos de intereses de los gobiernos centrales en América Latina alcanzaron un 2,7% del PIB en 2023, lo que supone un incremento de 1 punto porcentual del PIB sobre el 1,7% del PIB observado en 2012. En varios casos, sin embargo, se registraron aumentos de mayor magnitud. El endurecimiento de la política monetaria —tanto a nivel internacional como nacional— en 2022 y 2023 reforzó esta tendencia al alza en los pagos de intereses en la región (CEPAL, 2023a y 2024c). Como consecuencia, los países han dedicado una proporción cada vez mayor de sus ingresos tributarios a los pagos de intereses. En 2012, los pagos de intereses fueron equivalentes al 11% de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales en América Latina, porcentaje que aumentó al 17% en 2023. No obstante, en países específicos se registraron variaciones interanuales más significativas, y en algunos casos los pagos de intereses han llegado a representar hasta el 30% de la recaudación tributaria.

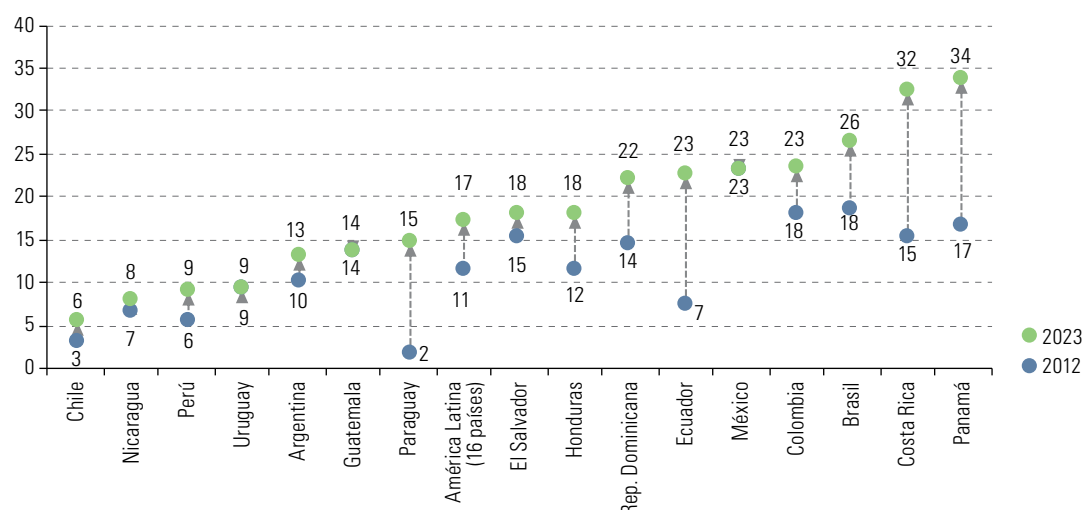
Gráfico VII.2

América Latina (países seleccionados): pagos de intereses del gobierno central, 2012 y 2023
(En porcentajes del PIB y porcentajes de los ingresos tributarios)

A. En porcentajes del PIB



B. En porcentajes de los ingresos tributarios



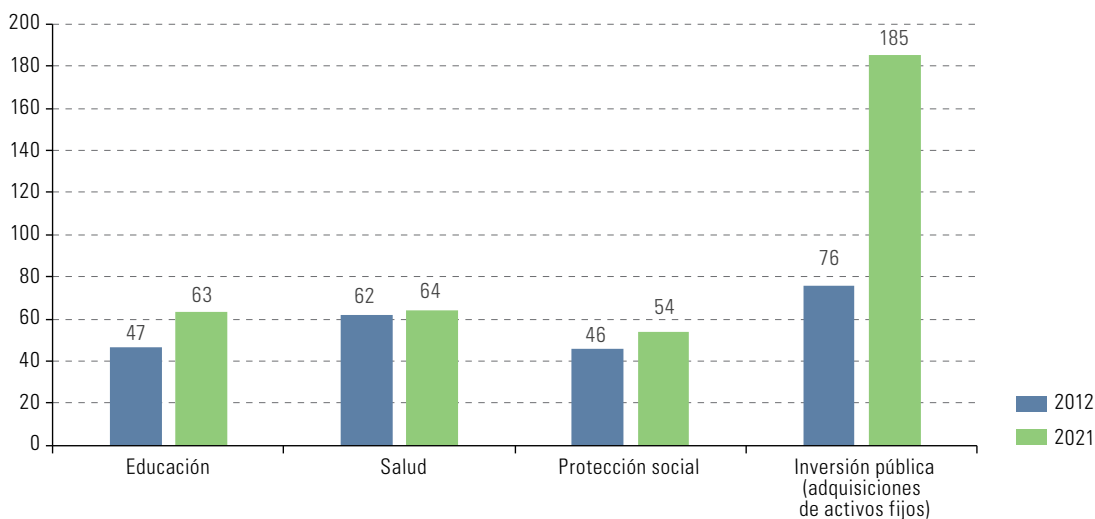
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

La reasignación de recursos públicos para atender el creciente peso de los pagos de intereses ha generado restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023b). Como ilustra el gráfico VII.3, los pagos de intereses en 2012 fueron equivalentes a alrededor de la mitad de las erogaciones en educación y protección social y a más del 60% del gasto en salud. En contraste, en 2021, el incremento de los pagos de intereses fue mayor que el crecimiento del gasto público social, lo que derivó en un aumento importante de la razón entre ambos. Esto ocurrió a pesar del pronunciado incremento registrado en 2020 y 2021 en las erogaciones en salud y protección social para atender las necesidades de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Preocupa también la variación inversa entre los pagos de intereses y la inversión pública. La razón entre el pago de intereses y la adquisición de activos fijos aumentó con creces durante la década y alcanzó un valor del 185% en 2021, en comparación con el 76% registrado en 2012. Esto se debe, en parte, al hecho de que los gastos de capital fueron la principal variable de ajuste fiscal en un contexto en que los países adoptaron medidas de consolidación fiscal para resguardar la sostenibilidad de la deuda pública.

Gráfico VII.3

América Latina y el Caribe (21 países)^a: pagos de intereses del gobierno central con respecto al gasto en educación, salud, protección social e inversión pública, 2012 y 2021 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago, 2023.

Nota: Las cifras corresponden a medianas. Las cifras del 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 mide por adquisiciones de activos fijos. Las cifras de adquisiciones de activos fijos como parte del pago de intereses corresponden al gobierno central en todos los casos.

^a Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

La formación bruta de capital fijo del sector público en la región se ubica sustancialmente por debajo de los niveles que se registran en otras regiones. Esta variable alcanzó un promedio ponderado del 2,8% del PIB en América Latina y el Caribe en 2019, proporción que contrasta con los niveles observados en las economías avanzadas (3,5% del PIB) y en especial en las economías emergentes y en desarrollo de Asia (11,7% del PIB). En América Latina y el Caribe se observa una alta heterogeneidad en los niveles de inversión pública, con países que presentan niveles por encima del 6% PIB, como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, y otros que registran un nivel inferior al 2% del PIB, como la Argentina, Guatemala y la República Dominicana (CEPAL, 2022a).

Durante las últimas tres décadas, la dinámica de la inversión pública en América Latina, al igual que la de la inversión total, ha estado ligada al llamado “superciclo” de los precios de las materias primas y los flujos de ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables. Entre 1990 y 2004, el promedio simple de la inversión pública en la región fue del 4,3% del PIB. Posteriormente, entre 2005 y 2014, en un contexto caracterizado por un alza de los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables,

la inversión pública alcanzó un promedio del 5,5% del PIB. Sin embargo, a partir de 2014, en un período de progresiva reducción de los precios internacionales de los metales, los minerales y el petróleo crudo, la inversión pública en América Latina volvió a los niveles mínimos registrados antes de 2005 (CEPAL, 2022a).

Las contracciones en la inversión afectan los proyectos de infraestructura económica y la adquisición de activos fijos para los servicios sociales, lo que conlleva costos económicos y sociales que inciden negativamente en el logro del desarrollo sostenible y dificulta aún más el cierre de brechas estructurales de desarrollo. En América Latina, la reducción de los gastos de capital vinculados con servicios económicos, particularmente en proyectos de transporte, explica casi dos tercios de la contracción total del gasto de capital de los gobiernos centrales en el período posterior a 2014 (CEPAL, 2020a).

3. Una política monetaria restrictiva

Los aumentos de las tasas de interés a nivel nacional en los países de la región para combatir las presiones inflacionarias surgidas a partir de mediados de 2021, en línea con políticas similares adoptadas en los países desarrollados, han limitado los esfuerzos de movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo. Una política monetaria restrictiva, caracterizada por tasas de interés más altas y una oferta monetaria reducida, eleva el costo del endeudamiento tanto para las empresas como para las personas. En consecuencia, la inversión se ha vuelto menos atractiva debido al aumento de los costos de endeudamiento y la disminución de la liquidez. Las empresas han pospuesto o reducido el alcance de proyectos de inversión, lo que ha redundado en una desaceleración de la formación de capital y del crecimiento de la productividad (CEPAL, 2023b y 2023e). Además, los mayores costos de endeudamiento limitan el consumo de los hogares, lo que frena aún más la demanda agregada y exacerba la caída de la inversión (Kaplan, Moll y Violante, 2018).

Los proyectos con períodos de gestación más largos o aquellos que necesitan una inversión inicial sustancial de capital son particularmente vulnerables a los efectos adversos de los altos costos de endeudamiento (Lorenzoni y Werning, 2023). La energía renovable, el desarrollo de infraestructura y las empresas impulsadas por la innovación a menudo precisan capital paciente y condiciones financieras favorables para prosperar. Sin embargo, las elevadas tasas de interés disuaden a los inversionistas de comprometerse con tales proyectos, lo que impide el progreso hacia la sostenibilidad ambiental, la modernización de la infraestructura y la innovación tecnológica.

Otro aspecto relevante es que la postura restrictiva de la política monetaria influye, a través del canal del crédito, en el comportamiento del sector bancario. Esto podría conllevar riesgos financieros y tener un impacto sobre los componentes de la demanda agregada, como el consumo y la inversión. Como el ciclo de crédito está estrechamente vinculado al ciclo financiero mundial, surgen riesgos relacionados con la volatilidad cambiaria y los movimientos repentinos de capital transfronterizo que exponen a los diversos sectores económicos a las condiciones financieras externas. Los cambios repentinos en las condiciones financieras mundiales o en el sentimiento de los inversionistas pueden provocar salidas de capital, fluctuaciones en el tipo de cambio e inestabilidad económica, lo que complica aún más los esfuerzos por movilizar recursos financieros para el desarrollo.

En principio, en el contexto de economías pequeñas, abiertas y con un tipo de cambio flexible como las de América Latina y el Caribe, que tienen regímenes de metas de inflación, una reducción del diferencial de la tasa de referencia nacional con respecto a las tasas vigentes a nivel internacional puede incentivar una salida neta de capitales desde el país y presionar para que haya una depreciación del tipo de cambio nominal (Miranda-Agrippino y Rey, 2022). Dicha depreciación afecta, a través del impacto en los precios de bienes importados, las expectativas de inflación, que suelen tener gran peso en la determinación de la inflación en la región.

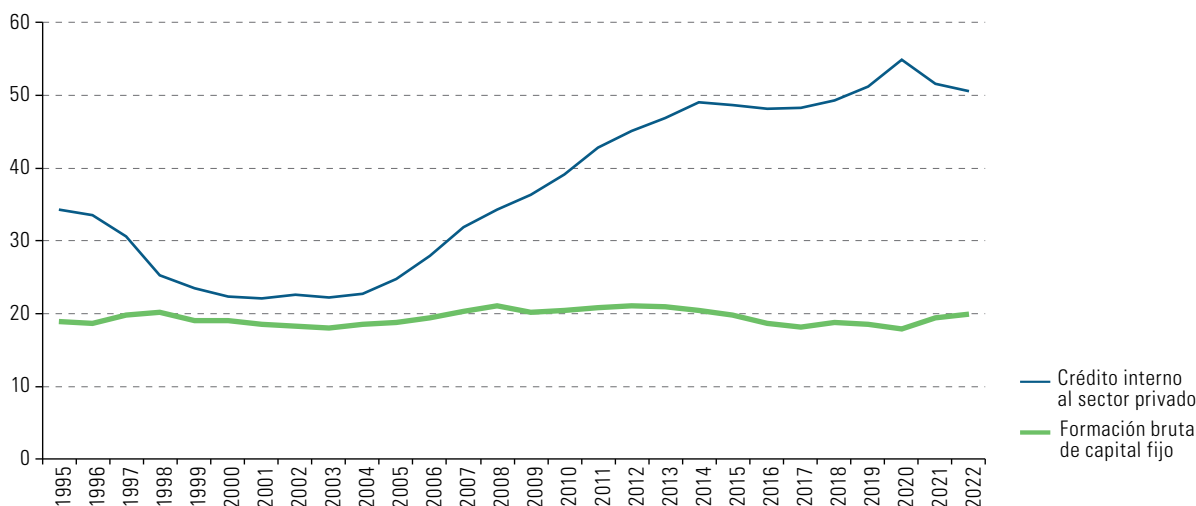
Esto ilustra los efectos asimétricos de la postura de política monetaria a lo largo del ciclo económico. Durante las fases restrictivas, los bancos centrales priorizan el control de la inflación mediante el aumento de las tasas de interés, lo que tiene efectos negativos en la inversión. Sin embargo, además de que durante las fases de flexibilización de la política monetaria, la magnitud de ajustes a la baja suele ser menor y más pausada, en el caso de los países de América Latina y el Caribe se observa un descalce entre la recuperación de la actividad económica y la reactivación del crédito para actividades productivas, lo que restringe el dinamismo de variables reales clave como la productividad y la inversión, y se traduce en fases de expansión cuya magnitud y duración son reducidas (Titelman y Pérez Caldentey, 2015).

4. Desacople entre el sistema financiero y la economía real e insuficiente inclusión financiera

En las últimas tres décadas, el sector financiero en los países de la región, así como en el resto del mundo en general, ha experimentado un crecimiento significativo en términos de volumen, participantes, instrumentos y productos. En el caso de la región, no obstante, la profundización de los sistemas financieros —medida en términos de crédito interno en relación con el PIB— muestra una trayectoria distinta a la de la inversión con respecto al PIB, como se observa en el gráfico VII.4. Mientras que la profundización financiera aumentó de cifras cercanas al 30% del PIB en 2006 a cifras superiores al 50% en 2022, la inversión como proporción del PIB se mantuvo en un nivel de alrededor del 20% a lo largo de ese período (Titelman, 2023). Este fenómeno es una manifestación del desacople entre el ahorro financiero y la inversión productiva.

Gráfico VII.4

América Latina y el Caribe: profundización financiera e inversión, 1995-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

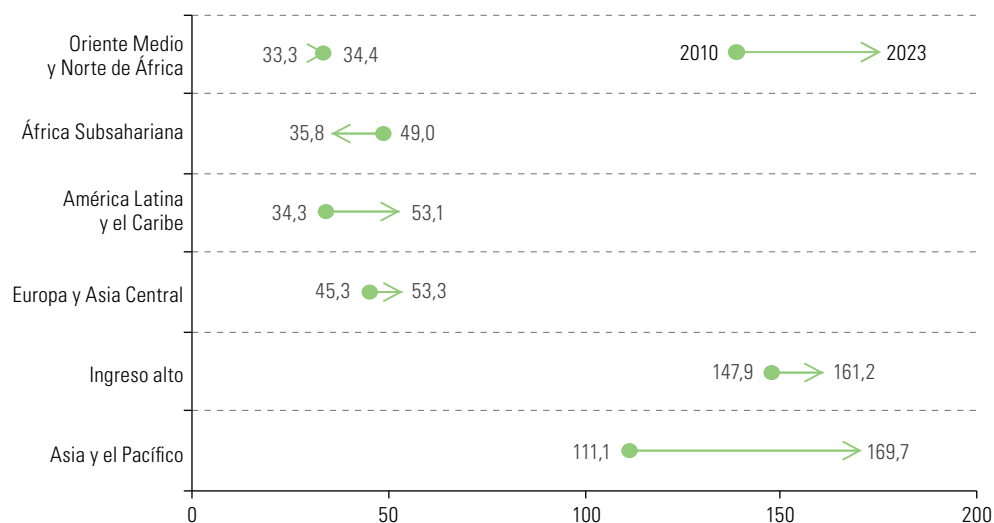
Para cerrar la brecha entre ahorro financiero y financiamiento productivo se necesita un sistema financiero que sea capaz de incentivar el ahorro y su canalización eficiente, a fin de financiar la inversión y la innovación tecnológica, y facilitar el acceso al financiamiento de los diversos agentes productivos, en particular de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Desde esta perspectiva, la inclusión financiera es una política de inserción productiva. Se trata de usar el sistema financiero como un instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo, y, a la vez, mejorar el aprovechamiento de los talentos empresariales y las oportunidades de inversión. De esta manera, la inclusión financiera permite al sistema financiero responder a las distintas necesidades heterogéneas de financiamiento de las empresas en las diferentes etapas del proceso productivo y tecnológico.

América Latina y el Caribe es una de las regiones que cuentan con menores niveles de inclusión financiera relativa. En el sector productivo se observan bajos niveles de acceso de las pymes al sistema financiero formal y una elevada desigualdad entre los niveles de acceso de las pequeñas empresas y las grandes empresas. De acuerdo con los hallazgos de Pérez Caldentey y Titelman (2018), en América Latina y el Caribe, en promedio, solo el 45% de las pequeñas empresas tienen acceso al crédito de instituciones financieras formales. Además, las pymes utilizan mayormente el sistema financiero para realizar depósitos y como medio de pago. El uso que hacen de los productos de crédito es mucho menor: las cuentas corrientes llegan, en promedio, a un 93,6% del total de los productos utilizados. Entretanto, a las líneas de crédito les corresponde un 36,9% y los créditos a plazo representan un 23,4% del total. Esto restringe la capacidad de expansión y crecimiento futuro de las pymes.

En el gráfico VII.5 se contrasta la evolución del crédito otorgado por el sistema financiero al sector privado, expresado como proporción del PIB, entre diferentes regiones del mundo. Se puede observar que, en 2010, el crédito otorgado al sector privado en América Latina y el Caribe (34,3% del PIB) era similar al otorgado en Oriente Medio y Norte de África (33,3% del PIB), y se ubicaba por debajo de lo observado en países en desarrollo de Europa y Asia Central (45,3% del PIB) y África Subsahariana (49% del PIB).

Gráfico VII.5

Agrupaciones de países: crédito otorgado por el sistema financiero al sector privado, mediana, 2010-2023^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>.

Nota: Salvo que se especifique lo contrario, las agrupaciones regionales no incluyen los países de ingreso alto.

^a Las cifras de Oriente Medio y Norte de África, Europa y Asia Central, y países de ingreso alto corresponden a 2020.

En la década posterior a la crisis financiera, sin embargo, el desarrollo del sistema financiero en los países de América Latina y el Caribe facilitó la expansión del crédito al sector privado, que alcanzó un 53,1% del PIB en 2023, nivel comparable al de los países en desarrollo de Europa y Asia Central (53,3% del PIB), que supera ampliamente a los países de Oriente Medio y Norte de África, donde el crédito al sector privado se ha mantenido relativamente constante en torno a un tercio del PIB, y de África Subsahariana, donde se observó una contracción del crédito al sector privado hasta un 35,8% del PIB. No obstante la notable expansión del crédito al sector privado en la región, esta todavía se mantiene muy por debajo de lo observado en países desarrollados (161,2% del PIB) y en los países en desarrollo de Asia y el Pacífico (169,7% del PIB).

Para promover la inclusión financiera, es preciso realizar esfuerzos públicos y privados orientados a fortalecer, entre otras cosas, la institucionalidad y la estabilidad económicas, así como la institucionalidad jurídica, y a impulsar la creación de nuevos instrumentos para la administración de los riesgos de índole económica y financiera. Además, es necesario adoptar una nueva perspectiva de la innovación financiera que permita canalizar los recursos hacia el sector productivo y los objetivos de desarrollo. Los bancos de desarrollo desempeñan un papel sustancial en la generación de innovación orientada al financiamiento, tanto de forma directa como a través de la articulación con otros bancos.

La banca de desarrollo puede innovar en materia de productos, procesos o institucionalidad. La innovación en materia de productos comprende, por una parte, los instrumentos para facilitar el acceso al sistema financiero, y, por la otra, los instrumentos para mejorar la gestión de riesgos. Esta innovación incluye la ampliación de la red financiera. También forma parte de esta categoría la flexibilidad en la manera de evaluar la capacidad de pago de las personas y las empresas. La innovación de la banca pública se extiende también a la dimensión institucional. Innovar en el ámbito de la institucionalidad supone incrementar la complementariedad entre las funciones de la banca de desarrollo y la banca comercial, así como buscar el equilibrio adecuado entre la innovación y la regulación.

5. Limitaciones de la banca de desarrollo nacional

En una región que invierte poco y está siendo fuertemente golpeada por los efectos negativos del cambio climático, es fundamental mejorar la capacidad de movilizar el financiamiento hacia la inversión y los sectores productivos. Sin embargo, el potencial de la importante red de bancos de desarrollo nacionales existente en América Latina y el Caribe para complementar el papel de la banca comercial en el financiamiento de los sectores productivos enfrenta importantes barreras, lo que incluye recursos limitados y restricciones de capacidad técnica.

En América Latina y el Caribe existen más de 100 instituciones financieras para el desarrollo que operan a nivel nacional. El 73% de los bancos de desarrollo nacionales opera como banca de primer piso y el 27% funciona como banca de segundo piso. Un análisis de estas instituciones muestra que no existe un modelo predeterminado de banca de desarrollo, sino que más bien coexisten distintos modelos institucionales y financieros de banca de desarrollo, lo que genera gran potencial para la cooperación y coordinación entre estas instituciones.

Una de las principales barreras que encuentran los bancos de desarrollo a nivel nacional para expandir su financiamiento para el desarrollo productivo es el acceso limitado a fuentes de financiamiento de bajo costo y la insuficiencia de capital a largo plazo. Esto limita su capacidad de financiar proyectos de inversión transformadores, que pueden precisar largos períodos de gestación, grandes volúmenes de financiamiento a largo plazo y una inversión cuantiosa de capital inicial.

De acuerdo con una encuesta realizada por el Banco Mundial a instituciones miembros de la Federación Mundial de Instituciones Financieras de Desarrollo (FEMIDA) (De Luna Martínez y otros, 2017), los bancos de desarrollo nacionales enfrentan grandes restricciones de capacidad técnica, lo que incluye la falta de capacidad para identificar y clasificar proyectos relevantes, que se agudiza en el caso de proyectos verdes, la dificultad para evaluar los riesgos de tipo financiero y tecnológico de los proyectos climáticos, y la falta de conocimiento y experiencia en las finanzas climáticas y el uso de productos innovadores de financiamiento.

6. La inversión extranjera directa

La dinámica de la principal fuente de financiamiento privado externo, la IED, se está viendo afectada por la reducción generalizada de los flujos dirigidos a los países y las regiones emergentes.

En un contexto de altas tasas de interés, persistentes conflictos geopolíticos y una creciente fragmentación económica a nivel mundial, en 2023, el flujo mundial de IED se redujo por segundo año consecutivo. En América Latina y el Caribe, el flujo de IED recibida en 2023, que ascendió a 184.200 millones de dólares, fue un 9,9% inferior al registrado en 2022. Aunque el registro de 2023 es aún mayor que el promedio observado durante la última década, con excepción del período 2021-2022, la dinámica de la IED recibida por la región muestra una tendencia a la baja desde los máximos observados a principios de la década de 2010 (véase el gráfico VII.6).

Como se detalla en CEPAL (2024d), en términos generales, la IED recibida por la región se concentra en sectores y países que ofrecen abundantes recursos naturales y una mano de obra de menor costo relativo, aunque en esto influye mucho no solo el costo relativo, sino también las calificaciones de la mano de obra, sobre todo en sectores de cierta sofisticación tecnológica. La IED es generalmente más estable que la inversión de cartera u otros tipos de inversión, en especial durante períodos de incertidumbre económica mundial. Sin embargo, esta inversión no es inmune a las fluctuaciones, sobre todo en economías estrechamente vinculadas a los sectores de productos básicos, ya que suele seguir las tendencias de los precios de dichos productos.

En este contexto, el reto de atraer y retener IED que contribuya al desarrollo sostenible e inclusivo de la región sigue más vigente que nunca y los países tienen que realizar esfuerzos de política relevantes si quieren contar con IED que apoye su proceso de desarrollo y materialice el potencial que tiene dicha inversión para la construcción de capacidades, la creación de empleo de calidad, la transferencia tecnológica y la diversificación y sofisticación de la matriz productiva (CEPAL, 2023c).

Gráfico VII.6

América Latina y el Caribe: entradas de inversión extranjera directa, 2013-2023

(En miles de millones de dólares)**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.^a Promedio anual 2013-2017.

El desafío para las políticas de desarrollo productivo es aprovechar las ventajas existentes para fomentar una transformación de la estructura productiva a través de mayores encadenamientos que permitan abordar el reto estructural del estancamiento de la productividad (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023).

Los instrumentos de política se han ido diversificando en América Latina y el Caribe, como en el resto del mundo. Sin embargo, las medidas tributarias continúan siendo la base de los principales incentivos para la atracción de inversiones. Aunque los incentivos fiscales pueden tener cierta influencia en las decisiones de inversión, no son suficientes para atraer inversiones: se necesita una combinación de factores diversos, entre los que se incluyen la infraestructura, las capacidades productivas, las habilidades y un conjunto de actividades complementarias a lo largo de la cadena de valor. Esto plantea la necesidad de articular los esfuerzos de atracción de IED con otros esfuerzos que generalmente se realizan en el marco de las políticas y agendas de desarrollo productivo (CEPAL, 2023c).

Sin embargo, la experiencia de los países de América Latina y el Caribe en lo referente a políticas de atracción de inversiones es relativamente reciente, y se observa la necesidad de mejorar el diseño de estas políticas y fortalecer las capacidades institucionales en la materia. Es fundamental que se avance en la articulación de los esfuerzos dirigidos a atraer la IED con las estrategias de desarrollo productivo y que dicha inversión se comience a utilizar con mayor direccionalidad como una herramienta estratégica para avanzar en los procesos de desarrollo sostenible.

Los datos indican que las políticas integradas que incorporan la atracción de IED en una estrategia a largo plazo, que, además de promover la asignación eficiente de recursos, privilegian la coordinación efectiva y están alineadas con objetivos de desarrollo productivo a largo plazo, son más exitosas a la hora de promover el bienestar que aquellas basadas únicamente en incentivos como subsidios o exenciones impositivas. Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo productivo en materia de inversión deben enfocarse en fortalecer la capacidad de coordinación de diferentes actores y el desarrollo de mecanismos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno.

Sobre la base de una revisión de la bibliografía especializada, estudios de caso y entrevistas a organismos de promoción de inversiones, la CEPAL (2024d) destaca la importancia de alinear las estrategias de atracción de IED con políticas de desarrollo productivo a largo plazo, elaboradas de manera colaborativa entre los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil.

7. Papel de las remesas y oportunidades que plantean

La magnitud de las remesas recibidas en la región subraya su papel y potencial en el financiamiento del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. En los países receptores, las remesas ya están desempeñando un papel clave para equilibrar algunos de los efectos negativos de la migración hacia el exterior y como fuente de ingresos para quienes se encuentran en el extremo inferior de la escala de ingresos (Maldonado y J. Harris, 2023). Las remesas se diferencian de otros flujos por su naturaleza altamente desagregada, y son los propios migrantes quienes hacen la transferencia financiera a sus países de origen. Las remesas también son distintas en su función. De acuerdo con Fajnzylber y López (2008), las remesas tienen una influencia positiva en el crecimiento y la reducción de la pobreza en el país de destino a través de un mayor financiamiento para que los hogares privados inviertan en sus comunidades. Además, aumentan los depósitos bancarios, lo que a su vez puede impulsar los préstamos comerciales.

Las remesas pueden apoyar algunas áreas que presentan necesidades de desarrollo y que otros flujos tienen menos capacidad de abordar. En primer lugar, las remesas pueden reducir la volatilidad de los ingresos de las personas de menores ingresos, garantizando un ingreso mínimo para enfrentar la pobreza (Beaton y otros, 2017). En segundo término, pueden ser una importante fuente de financiamiento para las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) (Catrinescu y otros, 2009), aunque la información a este respecto aún es limitada para la región. Como canal directo y seguro para el financiamiento transfronterizo, las remesas brindan a los hogares una fuente de financiamiento que de otra manera difícilmente podrían obtener a través de instituciones financieras. Por lo tanto, las remesas pueden servir de complemento de otros flujos en la reducción de los niveles de pobreza y la suavización de los patrones de consumo a través del tiempo.

Sin embargo, los beneficios de las remesas para la economía pueden mejorarse mediante estructuras y políticas institucionales adecuadas. Es preciso contar con políticas específicas para facilitar el papel complementario de las remesas en el desarrollo. Por ejemplo, reducir los costos de transacción podría incentivar aún más el flujo de remesas a los países de la región¹. Reducir estos costos mediante una mayor digitalización y otros medios podría impulsar los flujos financieros. Además, se podría mejorar el acceso de los hogares de bajos ingresos a la banca digital para recibir remesas, ya que buena parte de las remesas se realizan a través de transacciones en efectivo (Beaton y otros, 2017). Por último, los beneficios de las remesas están determinados, en gran medida, por el entorno regulatorio (Padilla Pérez, Stezano y Villarreal, 2020). Además, las regulaciones financieras podrían brindar un mayor reconocimiento a las remesas como garantía para préstamos a pequeñas empresas (BCIE, 2021).

8. Arquitectura financiera internacional inadecuada para las demandas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del cambio climático

Los desembolsos de las instituciones financieras multilaterales no han mantenido el ritmo necesario para cerrar la brecha de financiamiento para el desarrollo, y el grado en que transfieren recursos a los países en desarrollo es demasiado bajo (Summers y otros, 2023). Para 2023, se estima que el financiamiento comprometido para América Latina y el Caribe por parte de la banca multilateral de desarrollo, tanto mundial como regional, llegó a 41.000 millones de dólares, de una brecha de financiamiento anual estimada por el BID (Bendersky, 2019) en 650.000 millones de dólares.

Uno de los principales desafíos es que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se clasifican como de ingreso medio, lo que limita la asignación de recursos concesionales para financiar el desarrollo por parte de las instituciones financieras multilaterales. El uso del ingreso per cápita como indicador para asignar

¹ Los costos de transacción en América Latina y el Caribe son más altos que en Asia Oriental y el Pacífico, Asia Central, y Oriente Medio y Norte de África. Enviar 200 dólares cuesta, en promedio, un 6,1% en América Latina y el Caribe, en comparación con un 4,3% en Asia Meridional (Ratha y otros, 2023). Las Naciones Unidas han hecho de la reducción de los costos de transacción por debajo del 3% y la eliminación de corredores con costos superiores al 5% para 2030 un objetivo prioritario en la meta 10.c de los ODS (Naciones Unidas, 2015).

recursos se sustenta en dos consideraciones sobre las que hay amplia controversia: se supone que el ingreso per cápita es un fiel reflejo del nivel de desarrollo económico y social de los países, y se presume que el aumento del ingreso per cápita va acompañado de una mayor capacidad para movilizar recursos internos y externos, y, por consiguiente, para financiar el desarrollo económico y social. Según esta lógica, los países de ingreso mediano-alto y de ingreso alto deben sustituir las fuentes de financiamiento preferenciales y concesionales por un mayor esfuerzo de movilización de recursos internos y por el acceso a los mercados privados en condiciones financieras razonables.

En el caso de América Latina y el Caribe, en 2022, solo ocho países recibieron financiamiento concesional del Banco Mundial a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), lo que representó el 14% del total recibido por la región. De la misma manera, el BID solo otorga préstamos concesionales a cuatro economías de la región. En la actualidad, la concesionalidad en los préstamos se otorga a países de ingreso bajo o países de ingreso medio considerados vulnerables.

Las fluctuaciones en el mercado internacional de capitales suelen ser un amplificador de las condiciones externas cambiantes. Las condiciones de financiamiento de los mercados internacionales de capitales son muy sensibles a las condiciones mundiales y a las percepciones de riesgo de los países emisores, lo que los hace extremadamente volátiles. No todos los países de renta media tienen acceso a los mercados de capitales ni todos los países que tienen acceso disfrutan de las mismas condiciones. En el caso de América Latina y el Caribe, las economías más grandes son las que más utilizan el mercado de capitales para la emisión de bonos. Varias de las economías más pequeñas, en particular las del Caribe, han hecho poco uso del mercado de capital privado. Las economías más pequeñas se consideran inversiones riesgosas y, como resultado, el costo de emitir deuda soberana es generalmente más alto.

Como se mencionó, el aumento de los niveles de deuda, acompañado de una baja tasa de crecimiento económico, junto con condiciones internacionales más restrictivas, limitan significativamente el espacio fiscal de los países de la región. Las vulnerabilidades de la deuda han aumentado y la calidad del crédito soberano se ha deteriorado. Esta situación obstaculiza gravemente su capacidad para acelerar el paso hacia el cumplimiento de los ODS.

Por ello, las iniciativas de alivio y reestructuración de la deuda soberana juegan un papel importante a la hora de apoyar la capacidad de movilizar recursos. Sin embargo, los procesos existentes de reestructuración de deuda soberana en el ámbito internacional se han caracterizado por no otorgar un alivio importante en los niveles de endeudamiento ni en el servicio de la deuda, además de ser procesos de negociación prolongados y engorrosos, la mayoría de los cuales no se aplican a los países de ingreso medio.

La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20 (G20) otorgó solo 13.000 millones de dólares de alivio de la deuda a 48 países cuyo acervo de deuda superó los 477.000 millones de dólares (2,7% del total). Además, tanto esta iniciativa como el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda excluyen a la mayoría de los países de ingreso medio. Los países de ingreso medio que se pueden acoger a este tipo de iniciativas son aquellos que, por su vulnerabilidad, pertenecen a la AIF, que es la entidad del Banco Mundial que ayuda a los países más pobres del mundo².

Uno de los problemas de las propuestas existentes de reestructuración de la deuda es que no proporcionan un enfoque integral de la resolución de la deuda, que incorpore tanto a deudores como acreedores. Las resoluciones al problema de la deuda soberana tampoco han sido capaces de proveer soluciones diferenciadas, adaptadas a la heterogeneidad de los perfiles de deuda y a la vulnerabilidad de la deuda en la región. Por el lado de los acreedores, el mayor desafío que han enfrentado estas iniciativas es atraer la participación del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. Desde la perspectiva de los deudores, las iniciativas de alivio de la deuda generan incertidumbre con respecto a las obligaciones de pago de la deuda y pueden percibirse como equivalentes al incumplimiento de pago de la deuda, lo que conduce a rebajas de calificación por parte de las agencias de calificación crediticia. La posible disminución de la solvencia repercute además en

² Los países de América Latina y el Caribe que entran en esta categoría son Dominica, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Estos países también forman parte de la AIF y, por consiguiente, califican para acceder a los préstamos en términos concesionales del Banco Mundial. Guyana, Honduras y Nicaragua se benefician de los préstamos concesionales del BID, y Haití se beneficia de donaciones del BID.

la participación de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, que argumentan que la suspensión de la deuda afectará sus propias calificaciones crediticias y costos de financiamiento, a menos que esta posibilidad se contrarreste con un aumento de las contribuciones de los accionistas de los países.

Por último, las iniciativas de reestructuración no tienen en cuenta los cambios que se han producido en el panorama financiero y externo en las últimas dos décadas. Algunos de los principales cambios incluyen la creciente importancia de la intermediación financiera no bancaria y el aumento del número de prestamistas bilaterales no pertenecientes al Club de París, incluidos Arabia Saudita y Sudáfrica, pero sobre todo China. Estos cambios han dado lugar a una base de acreedores más diversificada y fragmentada, a una base de deudores más amplia, con perfiles de deuda heterogéneos, y a una mayor complejidad de las estructuras jurídicas y del conjunto de instrumentos para emitir deuda. Esto aumenta los problemas de asimetría de información, la probabilidad de fallas de coordinación y la opacidad de la situación de la deuda de los países en desarrollo.

B. Estrategias de política para impulsar el financiamiento

En esta sección se detallan estrategias de política pública para movilizar recursos para financiar el desarrollo en torno a tres ejes: el fortalecimiento de las finanzas públicas, el uso integral de herramientas de estabilización macroeconómica y la reforma de la arquitectura financiera internacional.

1. Fortalecimiento de las finanzas públicas

a) Política tributaria

Los recursos fiscales constituyen una primera fuente de financiamiento para las grandes transformaciones que demanda el desarrollo en los países de la región, analizadas en el capítulo II, y el avance hacia los ODS. Se necesita ampliar el espacio fiscal, a través tanto del incremento de la disponibilidad de recursos, como de su uso más efectivo. Esto, a su vez, exige una combinación de aumento del nivel de recaudación tributaria y mayor eficiencia en el gasto, así como en su progresividad y capacidad de reducir las desigualdades. Para ello, la CEPAL ha identificado elementos de una estrategia integrada de políticas tributarias, financieras y de gasto público para movilizar recursos y canalizarlos a sectores dinamizadores cuyo rendimiento productivo, social y ambiental sea elevado.

Uno de los principales obstáculos para la movilización de recursos internos ha sido la evasión y la elusión tributaria. El incumplimiento tributario en América Latina representó 433.000 millones de dólares en 2023, equivalentes a un 6,7% del PIB regional (CEPAL, 2024c). Los países han aplicado una serie de medidas administrativas para reducir la evasión, entre las que se destacan el avance de la facturación electrónica y el control y la detección de anomalías a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), así como medidas para fortalecer el análisis y control en impuestos y sectores específicos (CEPAL, 2020b y 2024c).

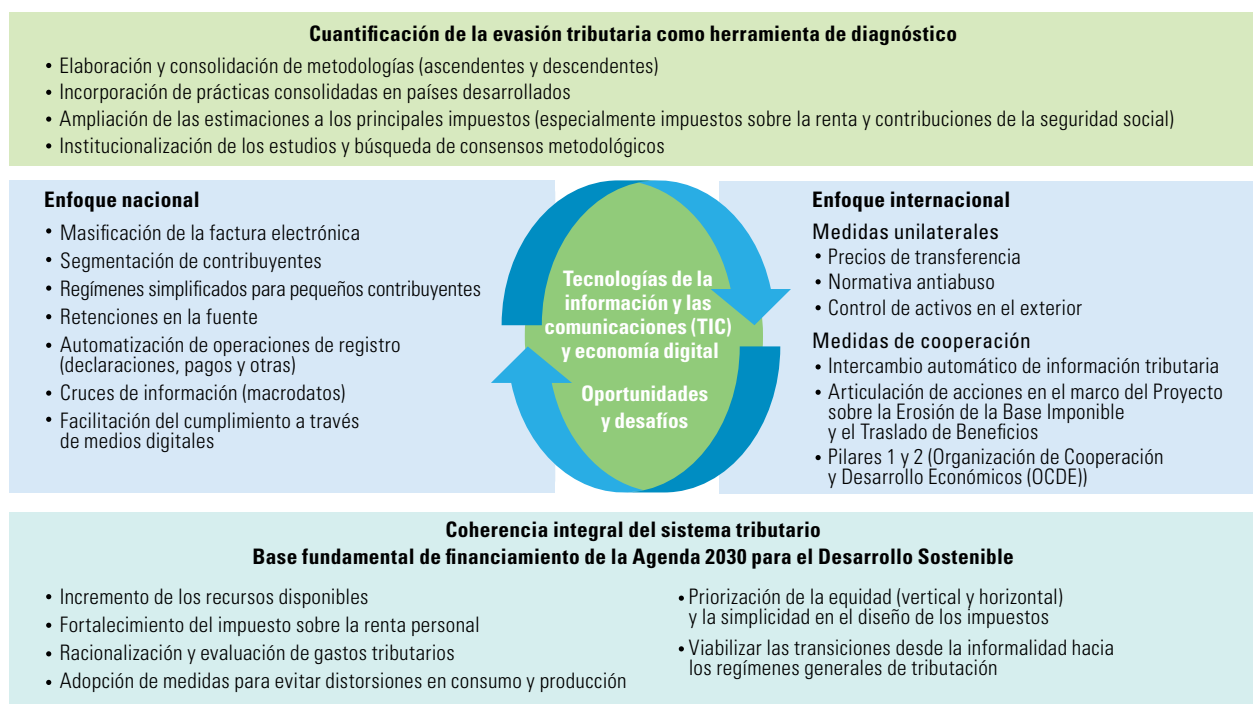
La evasión tributaria no solo es un problema de disponibilidad de recursos públicos. Este fenómeno afecta las propias bases en que se apoya la legitimidad del sistema tributario, al ir en detrimento de la eficiencia y la equidad que debería prevalecer entre los contribuyentes. En ese sentido, la estrategia para abordar el fenómeno de la evasión tributaria adquiere una relevancia particular en los países de la región y abarca tanto medidas de política tributaria como reformas administrativas. En el diagrama VII.1 se resumen los principales bloques de la hoja de ruta propuesta por la CEPAL (2020b) sobre la base de las medidas que se están instrumentando en la región.

El punto de partida para mejorar la gestión tributaria es mejorar la medición de la evasión. La comprensión de su magnitud, así como de sus causas y determinantes, es crucial a la hora de diseñar la política tributaria y anticipar sus posibles efectos sobre distintos grupos de contribuyentes. El énfasis debe ponerse en la evaluación de las tendencias identificables a lo largo del tiempo, más allá de los valores puntuales observados

en años específicos. La estimación periódica de la brecha tributaria posee una utilidad social al brindar a los contribuyentes la capacidad de valorar los esfuerzos de la administración tributaria por fomentar el cumplimiento voluntario. La institucionalización de los procedimientos de cuantificación de la evasión y su difusión como práctica deseable contribuyen a fortalecer la gobernanza fiscal a nivel nacional y regional.

Diagrama VII.1

América Latina y el Caribe: estrategia para abordar el fenómeno de la evasión tributaria



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.

Sobre la base de la experiencia de los países de la región en la reducción de los elevados niveles de evasión tributaria en los principales impuestos, se advierte la necesidad de avanzar simultáneamente en dos frentes. Por una parte, se debe aplicar un enfoque interno, adaptado a las realidades de cada país. A la vez, dicho enfoque debe estar en línea con las tendencias internacionales actuales de reforma tributaria y medidas administrativas. En ese sentido, para las economías de la región, la implementación masiva de la factura electrónica con carácter obligatorio representa un avance sustancial en materia de control y fiscalización de los contribuyentes de todos los tamaños. La facilitación del cumplimiento voluntario también incluye una serie de instrumentos como los distintos medios de pago electrónico y el desarrollo de aplicaciones y múltiples canales de contacto con los contribuyentes, con el objetivo de reducir el tiempo y los costos de cumplimiento. Por último, los regímenes de retenciones automáticas en las operaciones financieras han demostrado ser un instrumento indispensable para garantizar el cumplimiento tributario.

Ante el avance de la economía digital a nivel mundial, en los últimos años, varios países de América Latina se han ido sumando a la tendencia de proteger la recaudación del IVA mediante la incorporación de los servicios digitales en la base imponible del tributo. Las experiencias observadas hasta el momento muestran resultados satisfactorios desde el punto de vista recaudatorio y aparecen como un modelo regional a imitar, en la medida en que no surjan soluciones mejores en el plano internacional.

En el ámbito internacional, la estrategia tiene dos vertientes. En primer lugar, cabe destacar una serie de medidas unilaterales enfocadas en la actualización y el fortalecimiento de los marcos legales en materia de precios de transferencia, normas de subcapitalización y pagos entre empresas vinculadas, redefiniciones del concepto de establecimiento permanente y normas antiabuso de convenios bilaterales, entre otras. De manera

complementaria, como se detalla más adelante, los países de la región deben centrarse en aprovechar las sinergias de la cooperación internacional en materia tributaria. Para ello, deben recurrir a la participación activa en distintas iniciativas internacionales que promuevan el necesario intercambio automático de información con otras jurisdicciones.

La revisión de los gastos tributarios también ofrece una oportunidad relevante para fortalecer los ingresos públicos a corto plazo³. En 2021, los gastos tributarios en América Latina promediaron un 3,7% del PIB, lo que representa el 19% de los gastos presupuestarios del gobierno central (CEPAL, 2023a). Entre los gastos tributarios resulta clave examinar los incentivos tributarios, que generaron pérdidas recaudatorias de entre un 0,6% y un 2,5% del PIB en torno a 2019. Si bien los incentivos tributarios pueden representar una herramienta útil para potenciar la inversión en los ODS, su eficacia con relación al costo fiscal ha sido cuestionada en la literatura (CEPAL/Oxfam Internacional, 2019).

No todos los incentivos tributarios son iguales en el sentido de su capacidad para fomentar la inversión, por lo que, en términos generales, los países deberían priorizar los instrumentos que suelen ser más efectivos, debido a que su diseño los vincula a la magnitud de la inversión realizada y reducen el costo del capital, como las deducciones, los créditos tributarios y los sistemas de depreciación acelerada. No obstante, su efectividad debería determinarse caso a caso con las correspondientes evaluaciones de costos y beneficios. Además, deberían evitarse o limitarse el uso de los incentivos tributarios que no están basados en los gastos de inversión de las empresas, como es el caso de las exenciones temporales (*tax holidays*), las exenciones permanentes y las alícuotas reducidas, que son tan frecuentes en los países de la región.

Más allá de la efectividad o no de los incentivos tributarios para aumentar la inversión, el crecimiento y el empleo, es importante remarcar que estos instrumentos constituyen solo uno de los factores que pueden afectar el flujo de la IED y las tasas de inversión de la economía, dado que existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes para atraer a los inversionistas.

Las evaluaciones de costos y beneficios no solo son importantes para decidir la continuidad de cada gasto tributario o su posible limitación o eliminación, sino que proporcionan mayor transparencia a la política fiscal, al tiempo que contribuyen a mejorar la eficiencia y la equidad de los sistemas tributarios. Para ello es fundamental fortalecer los marcos institucionales de modo que los países publiquen de manera periódica, oportuna y detallada los costos, beneficios esperados, principales beneficiarios y objetivos de los gastos tributarios.

Además de llevar a cabo evaluaciones de costos y beneficios de forma sistemática, es importante disponer de mecanismos de control y rendición de cuentas de los gastos tributarios, así como propiciar una mayor participación ciudadana y coordinación entre las distintas instituciones de gobierno que intervienen. Los gastos tributarios deberían estar sujetos a procesos legislativos y sus informes deberían incluirse en la discusión del presupuesto de cada año y presentarse de manera que se facilite su comparación con otros gastos presupuestarios.

Esta coordinación no solo debe tener lugar en el ámbito nacional, sino que se debe avanzar hacia una mayor cooperación y coordinación internacional. Los países de la región deben aunar esfuerzos para avanzar hacia la adopción de pactos sobre el uso y la transparencia de los incentivos fiscales, fortalecer la cooperación tributaria regional y evitar la competencia fiscal nociva, que lleva a los países a terminar con ingresos tributarios más bajos y limita así la movilización de recursos internos para lograr los ODS (CEPAL, 2019b).

Asimismo, lograr un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible exige un esfuerzo de gasto público sostenido. Para dar viabilidad a esta agenda de políticas fiscales activas es preciso incrementar de manera progresiva la recaudación tributaria. Como se mencionó, el principal desafío para la región es el fortalecimiento del impuesto sobre la renta de personas físicas, cuyo bajo nivel de recaudación representa la principal brecha entre la región y la OCDE, debilitando el poder redistributivo del sistema tributario. Conviene considerar reformas de este impuesto clave, incluida una revisión de las alícuotas marginales legales, las bases imponibles y el tratamiento de los distintos tipos de ingresos (CEPAL, 2023d). Estas modificaciones deben considerarse en conjunto con otros instrumentos tributarios como los impuestos a la riqueza y la propiedad (CEPAL, 2021b).

³ El gasto tributario es la recaudación que se deja de percibir debido a la aplicación de regímenes impositivos especiales, cuya finalidad es favorecer a determinados sectores, actividades, regiones o agentes económicos.

Son numerosos los estudios que muestran la desigual distribución de los ingresos y de la riqueza en los países de la región, y cómo la concentración ha ido aumentando en las últimas décadas. Además, estos estudios indican que los impuestos sobre la renta son regresivos en la cima, es decir, que el 1% de mayores ingresos paga tasas medias de impuesto inferiores a las que paga la clase media, de forma que no contribuyen a atenuar esta concentración (CEPAL, 2021b).

Uno de los instrumentos bajo consideración es el impuesto sobre el patrimonio neto, que es parte de los denominados “impuestos a la propiedad”. Este tipo de impuestos normalmente se aplican de forma anual, y su base imponible está conformada por la diferencia entre el valor de todos los bienes y derechos que posee la persona (activos) y el valor de las deudas que mantiene (pasivos). Por tratarse de un impuesto directo, es factible, y común, darle un diseño progresivo, con un tramo exento hasta cierto límite de patrimonio neto y posteriormente una escala de tasas marginales crecientes.

En la actualidad, el uso de este impuesto en la región es escaso (CEPAL 2021b), ya que solo se aplica en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para que este tipo de impuestos cumplan con su objetivo, se deben tomar en cuenta aspectos relacionados con su diseño e implementación, como la equidad vertical y la redistribución, la equidad horizontal, el ahorro y la inversión, el cumplimiento tributario y los desafíos para la administración tributaria.

Al mismo tiempo, los países deben considerar el uso de impuestos ambientales y correctivos que, además de movilizar recursos, incentiven patrones de consumo y producción en línea con los ODS (CEPAL, 2019b). Cada vez hay más interés en los impuestos sobre las emisiones de carbono en la región. La CEPAL (2024c) estima que este impuesto podría generar recursos significativos, pero necesitará un alto precio del carbono. En este sentido, es esencial considerar la incidencia de este impuesto en la población y el uso de los recursos movilizados para atender posibles impactos regresivos y facilitar la inversión climática privada. A su vez, los países podrían considerar también la aplicación de nuevos impuestos relacionados con la salud pública, como los gravámenes sobre las bebidas azucaradas y otros alimentos no saludables.

Otro tema de suma importancia para la región es la tributación del sector extractivo. Las recientes fluctuaciones en los precios internacionales de recursos naturales no renovables, y las utilidades asociadas, han vuelto a destacar la importancia de contar con marcos fiscales que permitan que los Estados recauden una proporción justa de la renta económica proveniente de las actividades extractivas. Estimaciones de la CEPAL (2022b) han encontrado que en algunos países los marcos fiscales existentes son regresivos y la participación del Estado en la renta económica cae a medida que el precio aumenta. Frente a esta situación, resulta importante considerar la implementación de gravámenes como regalías progresivas o un impuesto sobre la renta económica.

b) Instrumentos financieros innovadores: bonos temáticos y otros

Más allá de la política tributaria, existen oportunidades para obtener financiamiento adicional a través de los mercados financieros mediante el uso de instrumentos financieros innovadores (CEPAL, 2023e). Las emisiones de bonos temáticos aumentaron notablemente en la región desde 2020. Sin embargo, solo un número limitado de países están activos en estos mercados, lo que destaca la importancia de establecer la institucionalidad necesaria, incluida la adopción de marcos de financiamiento sostenible que sean reconocidos a nivel internacional. Los países podrían considerar también medidas para atraer inversiones privadas de fondos de inversión sostenibles mundiales hacia proyectos catalíticos con altos rendimientos económicos y sociales.

c) Reformas en la tributación internacional

Otra área de importancia para incrementar la movilización de recursos son las reformas a la tributación internacional, cuyas herramientas son necesarias para movilizar liquidez mundial hacia regiones en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe, pero también sirven como complemento al diseño de los sistemas tributarios nacionales, especialmente en términos del impuesto sobre la renta. Para avanzar hacia una mayor

progresividad en el impuesto sobre la renta de las personas físicas es preciso contar con mecanismos de intercambio de información fiscal que permitan a las autoridades tributarias nacionales identificar las operaciones de contribuyentes con grandes patrimonios y alta movilidad, que podrían eludir o evadir la legislación tributaria nacional. Del mismo modo, en el caso del impuesto sobre la renta empresarial, el fortalecimiento de la fiscalización nacional se vería beneficiado por una arquitectura internacional que permita gravar adecuadamente las operaciones de las empresas multinacionales en los lugares donde se origina su actividad económica.

En lo que respecta a la tributación de personas con alto patrimonio neto y la prevención del abuso de centros financieros fuera de plaza (*offshore*), las amnistías fiscales en la región han revelado la existencia de activos no declarados a gran escala. En algunos casos, estos activos representaron hasta un 21% del PIB, un 80% del cual estaba ubicado en el extranjero (CEPAL, 2017b).

En este sentido, gravar a las personas más ricas a través de un enfoque complementario al impuesto sobre la renta individual sería una manera eficiente de mejorar la progresividad de los sistemas tributarios y generar recursos significativos que podrían canalizarse para financiar los ODS (Zucman, 2024). Según las estimaciones del informe *Global Tax Evasion Report 2024* (Alstadsæter y otros, 2023), un impuesto mínimo del 2% a los multimillonarios del mundo podría generar casi 250.000 millones de dólares al año. Si bien habría desafíos técnicos para aplicar dicho impuesto, la cooperación internacional jugaría un papel central en la reducción de los riesgos de evasión. Los intercambios de información fiscal y financiera, basados en modelos actuales como la Ley de Cumplimiento Tributario de las Cuentas Extranjeras de los Estados Unidos o el Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras de muchos otros países, podrían ser una forma de impulsar la cooperación fiscal internacional. Es importante mencionar que en la declaración ministerial del G20 sobre cooperación tributaria internacional se acordó seguir explorando mecanismos para la aplicación de un impuesto de esta naturaleza (G20, 2024).

Entre las acciones mundiales dirigidas a reducir la evasión y elusión fiscal transfronteriza destaca el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, presentado por la OCDE y los países del G20 en 2013. Esta iniciativa consta de un plan de acción de 15 medidas que buscan principalmente gravar los impuestos donde se originan las actividades económicas sustanciales que generan beneficios y crean valor. A partir de la creación de un conjunto único de normas fiscales internacionales, ha acompañado y guiado diversas reformas en los marcos legales a nivel mundial. En 2016, la OCDE y el G20 establecieron también un Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios, para que los países interesados participaran en la coordinación y desarrollo de estándares sobre temas relacionados a la erosión de la base tributaria y la incorporación de los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía.

En virtud del Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios, se acordó simplificar y agilizar la aplicación del principio de plena competencia a las actividades de comercialización y distribución en el país base, enfocándose en particular en las necesidades de aquellas jurisdicciones con capacidad limitada. Esta iniciativa se compone de dos pilares. El primero considera dos medidas: normas para asignar una parte de los beneficios excedentes de las empresas multinacionales a la jurisdicción del mercado y una metodología para determinar los precios de las actividades de mercadeo y distribución en una jurisdicción de mercado, con énfasis en jurisdicciones con capacidad limitada. Por su parte, el segundo pilar incorpora normas nacionales interconectadas, mediante las cuales se establece un nuevo impuesto mínimo mundial del 15%, aplicable a los grupos de empresas multinacionales con un volumen de negocios mundial igual o superior a 750 millones de euros, y reestablece los derechos fiscales del país de origen según el tratado sobre pagos sujetos a impuestos inferiores al 9%.

La OCDE estima que el primer elemento del pilar 1 asignó derechos impositivos sobre aproximadamente 204.600 millones de dólares en ganancias a las jurisdicciones de mercado en 2021. A su vez, se prevé que esto conduzca a ganancias fiscales mundiales anuales de entre 17.400 y 31.700 millones de dólares (O'Reilly y otros, 2023). Por su parte, se espera que el impuesto mínimo mundial propuesto en el pilar 2 aumente los ingresos por impuestos corporativos entre 155.000 y 192.000 millones de dólares en promedio por año, lo que representa entre el 6,5% y el 8,1% de los ingresos mundiales actuales por impuestos (Hugger y otros, 2024).

Otra iniciativa a destacar es la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe (PTLAC), que es un espacio de cooperación de los Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas de la región para generar conocimiento y compartir experiencias sobre los desafíos de política tributaria. La plataforma tiene como objetivos generar análisis, intercambios y orientaciones técnicas que contribuyan al diseño de políticas tributarias que promuevan la sostenibilidad, la equidad y el crecimiento de los países miembros, en función de las experiencias internacionales y las necesidades de la región y de cada país⁴.

Iniciativas regionales como la PTLAC, basada en objetivos concretos, contribuyen a hacer que los países de América Latina y el Caribe tengan un mayor impacto en las discusiones tributarias internacionales. Además, la PTLAC brinda a los Estados miembros la oportunidad de explorar conjuntamente temáticas tributarias comunes y opciones de política para hacerles frente. Actualmente, la PTLAC realiza trabajos sobre tributación progresiva, gastos tributarios y tributación ambiental. Estos trabajos son ejemplo de cómo la cooperación tributaria regional e internacional y los procesos de reforma a la arquitectura tributaria internacional son complementos de los esfuerzos nacionales para fortalecer los ingresos fiscales. La PTLAC también desempeñará un papel importante en la identificación de las necesidades de asistencia técnica. Los países en desarrollo podrían beneficiarse de un mayor apoyo de organismos regionales e internacionales para el fortalecimiento de sus capacidades tributarias, tanto en términos de recursos financieros como de recursos humanos.

De forma complementaria, será necesaria una estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal que contribuya a mejorar el manejo del ciclo económico y a asignar estratégicamente recursos públicos orientados a dinamizar el crecimiento económico de forma sostenida y sostenible. De esta manera, la política fiscal podría contribuir de manera activa al impulso de las grandes transformaciones hacia modelos de desarrollo que permitan que la región construya un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

2. El papel de la política macroprudencial

A grandes rasgos, la política macroprudencial en el ámbito regional se ha caracterizado por su postura contracíclica, mayormente enfocada en amortiguar el ciclo del crédito, con el despliegue de instrumentos destinados a enfrentar la exposición de los sectores a las condiciones externas, generados en particular por la volatilidad cambiaria, junto con medidas de regulación de la cuenta de capital en respuesta a la creciente influencia de los movimientos repentinos de los capitales internacionales.

A raíz de la experiencia de los países en la materia, la posibilidad de apoyar la movilización de recursos adicionales para el financiamiento del desarrollo a través de la regulación macroprudencial puede promoverse mediante tres mecanismos: incremento de la resiliencia del sector financiero a los choques, fortalecimiento del monitoreo del ciclo crediticio y complemento del actuar de otras políticas macroeconómicas⁵.

El espacio de la política macroprudencial permite utilizar instrumentos contracíclicos para atenuar la volatilidad macroeconómica en beneficio de un crecimiento sostenido a largo plazo. Un ejemplo ilustrativo es la experiencia de los países en el manejo de los encajes legales para amortiguar los efectos del ciclo crediticio, que puede articularse según distintas modalidades, en términos de tasas y tipos de depósitos y de monedas. Otro ejemplo más reciente ha sido el uso del colchón de conservación de capital para preservar el flujo de crédito en medio de la pandemia o la activación del colchón de capital contracíclico en un contexto de presiones inflacionarias y alza de riesgos financieros. Dicho espacio de política se ha consolidado por medio de la experiencia de los países y la amplia gama de instrumentos disponibles (CEPAL, 2020a), lo que permitió su flexibilización durante la crisis del COVID-19.

Al actuar directamente sobre las instituciones financieras, la política macroprudencial puede incidir a través de la provisión de crédito e influir en el costo de endeudamiento. Instrumentos como el límite al coeficiente

⁴ El concepto de la PTLAC fue propuesto por Colombia en conjunto con Chile y el Brasil en el XXXV Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, realizado en mayo de 2023. Su establecimiento formal se llevó a cabo durante la Primera Cumbre de Latinoamérica y el Caribe para una Tributación Global Incluyente, Sostenible y Equitativa, celebrada en Cartagena de Indias (Colombia), en julio de 2023.

⁵ Véase una revisión de los impactos macroeconómicos de la política macroprudencial en Kim y Mehrotra (2022) y Boar y otros (2017). En el caso específico de América Latina y el Caribe, véase De Oliveira y Vasconcelos (2023).

entre préstamo y valor condicionan la demanda de crédito mediante el canal de los activos del sector bancario. Por su parte, los encajes legales previamente citados impactan el crédito y la inversión mediante el canal de los pasivos. Otros instrumentos se enfocan en el patrimonio de las instituciones financieras, como los requerimientos de capital. Al operar sobre los costos de financiamiento de los bancos, se influye en la tasa de préstamo, que condiciona el volumen de crédito que a su vez impacta en la demanda agregada y el comportamiento del producto.

El menú de instrumentos macroprudenciales permite abordar la creciente vulnerabilidad de las economías de la región a los choques externos, asociada a su mayor integración financiera y comercial. En concreto, ante el estrecho vínculo entre el ciclo del crédito y el ciclo financiero mundial, impulsado por las fluctuaciones de flujos de capital y del tipo de cambio, el enfoque macroprudencial incorpora disposiciones en materia de regulación de la cuenta de capital. Las últimas se relacionan, a nivel regional, con los flujos de capital internacional y se focalizan en los créditos comerciales y financieros como categorías de activos. A esto, se suman las disposiciones para enfrentar el riesgo de liquidez, incluido el riesgo cambiario. Bajo esta óptica, se observa también una mayor acumulación de las reservas internacionales empleada como instrumento macroprudencial asociada a intervenciones activas en el mercado cambiario⁶.

Además de propiciar la estabilización macrofinanciera, los instrumentos macroprudenciales pueden focalizarse en función de los riesgos y vulnerabilidades identificados por sectores. En este sentido, pueden enfocarse tanto en la composición de la demanda agregada, como en los sectores más vulnerables al ciclo del crédito. Esto fue lo que ocurrió durante la crisis de 2020, cuando varias autoridades monetarias implementaron disposiciones especiales en favor de las mipymes o dirigidas a ciertos sectores productivos como la agricultura.

La información empírica apunta hacia un impacto diferenciado de las medidas macroprudenciales según los componentes de la demanda agregada. En particular, las medidas macroprudenciales reducen el consumo de los hogares a corto y largo plazo, mientras que aumentan la inversión de las empresas a largo plazo (Teixeira y Venter, 2023). Esto destaca el potencial de la política macroprudencial para sostener el ciclo expansivo del PIB en la región. Además, la mayor focalización de los instrumentos macroprudenciales puede emplearse para paliar el desacople entre expansión del crédito e inversión productiva a largo plazo.

La coordinación entre política macroprudencial y política monetaria es fundamental para preservar la estabilidad macrofinanciera. La interacción entre las políticas macroprudencial y monetaria se fundamenta esencialmente en el canal del crédito. Por una parte, varios instrumentos macroprudenciales tienen impactos similares a la tasa de referencia de la política monetaria. Este es el caso de los requerimientos de adecuación de capital (Cecchetti y Kohler, 2014). De manera similar, ciertos instrumentos que tradicionalmente formaron parte de la caja de herramientas de política monetaria se incluyen en la actualidad dentro del enfoque macroprudencial, como ocurre con los encajes legales y las reservas internacionales, así como con ciertas disposiciones en materia de liquidez del sector bancario. Por otra parte, al modificar las condiciones crediticias, la política macroprudencial puede afectar las tasas de interés y condicionar de manera indirecta la postura de la política monetaria. Recíprocamente, la política monetaria puede ejercer presiones en la estabilidad financiera. Una postura expansiva de política monetaria puede llevar a la acumulación de riesgos financieros a través del canal de toma de riesgos de la política monetaria, como ocurrió durante la crisis financiera de 2009. En contraste, elevadas tasas de referencia aumentan el costo de endeudamiento de los hogares y las empresas, así como la probabilidad de impago. Además, puede favorecer una entrada repentina de capital internacional y llevar a una acumulación de riesgos financieros que justificaría un endurecimiento de la política macroprudencial y de regulación de los flujos de capital.

Por ende, el espacio de la política macroprudencial tiene el potencial de compensar el limitado espacio de la política monetaria. Las condiciones financieras mundiales han ejercido mayor presión en la conducción de la política monetaria en la región, en particular con respecto del accionar de instrumentos contracíclicos. Esto limita la efectividad del mecanismo de transmisión de política monetaria al sector real (De Leo, Gopinath y Kalemli-Ozcan, 2024), que, en el marco de regímenes de metas de inflación, privilegia el uso de un único instrumento para la estabilización macrofinanciera: la tasa de referencia a corto plazo (Korinek y Stiglitz, 2022) La

⁶ Una buena ilustración es el uso de los canjes de divisas por parte del Banco Central del Brasil.

experiencia de la respuesta de políticas ante la pandemia de COVID-19 ilustró cómo la política macroprudencial puede compensar el acotado espacio disponible de la política monetaria. De igual manera, puede favorecer la estabilización del producto y del nivel general de los precios, mediante el canal del crédito y las tasas del mercado monetario, y generar un mayor espacio para la conducción de una política monetaria contracíclica (Bussière y otros, 2021). En el contexto actual, la complementariedad entre la política macroprudencial y la política monetaria podría atenuar un ajuste excesivo o persistente de la tasa de referencia de política monetaria, que supone elevados costos tanto sociales como en términos de producto y de inversión.

3. La reforma de la arquitectura financiera internacional

A pesar de los avances logrados desde la adopción de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, aún persisten importantes brechas en su aplicación. Tras cuatro años de choques que se han reforzado mutuamente, incluida la pandemia de COVID-19, los conflictos geopolíticos y la inestabilidad económica, la brecha de financiamiento para el logro de los ODS se ha disparado hasta alcanzar cerca de 4 billones de dólares anuales para los países en desarrollo, y ha dejado al descubierto otras falencias en la arquitectura financiera internacional que deben abordarse para alcanzar los ODS. La incapacidad de la arquitectura financiera internacional para movilizar financiamiento suficiente, estable y a largo plazo para abordar las necesidades actuales, incluida la crisis climática y los ODS, ha puesto de manifiesto sus defectos estructurales y ha acelerado los llamamientos a favor de las reformas.

En este contexto, los Estados Miembros de las Naciones Unidas decidieron convocar una Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, del 30 de junio al 3 de julio de 2025 en España. La conferencia tiene el mandato de evaluar los avances en el proceso de financiamiento para el desarrollo, abordar cuestiones nuevas y emergentes, y apoyar la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Ya se han formulado posibles soluciones para alcanzar estos objetivos. Como parte de las recomendaciones formuladas en preparación para la Cumbre del Futuro, a ser realizada en septiembre de 2024 en el marco del septuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General también ha propuesto recomendaciones orientadas a reformar la arquitectura financiera internacional.

Más allá de las Naciones Unidas, se están llevando a cabo importantes acciones en las instituciones financieras internacionales, en agrupaciones informales de países, como el G20 y el Grupo de los Siete (G7), así como en iniciativas encabezadas por Estados Miembros individuales, como la Iniciativa de Bridgetown para la Reforma de la Arquitectura Financiera Mundial y el Pacto de París para las Personas y el Planeta, a fin de intensificar el apoyo a los países en desarrollo y rescatar los ODS.

A continuación, se detallan los principales elementos de la propuesta del Secretario General para reformar la arquitectura financiera internacional.

a) Modernización de la gobernanza económica mundial

La propuesta parte de la premisa de que el sistema de gobernanza mundial, creado después de la Segunda Guerra Mundial, está obsoleto. En vista de ello, con la finalidad de que el sistema de gobernanza financiera mundial refleje mejor la realidad mundial actual y de mejorar su capacidad de enfrentar los desafíos actuales y futuros, se realizan dos propuestas. En primer lugar, se busca transformar la gobernanza de las instituciones financieras internacionales, dotando de mayor representatividad a países en desarrollo en consonancia con su mayor participación en la economía y la población a nivel mundial. En segundo término, se propone crear un órgano superior representativo para mejorar la coherencia del sistema internacional.

Con respecto de la transformación de la gobernanza de las instituciones financieras internacionales, se proponen las siguientes medidas: i) actualizar la fórmula de cálculo de las cuotas del Fondo Monetario Internacional (FMI) para reflejar la situación mundial actual, incorporando un componente que refleje la población de los países miembros; ii) reformar los derechos de voto y los mecanismos de toma de decisiones para que

sean más democráticos, por ejemplo, a través del uso de una regla de doble mayoría que contemple tanto la mayoría de derechos de voto como la mayoría de países miembros; iii) desvincular el acceso al financiamiento del FMI de las cuotas, y determinar el financiamiento disponible en función de los ingresos y la vulnerabilidad, por ejemplo, a través del uso de indicadores de vulnerabilidad multidimensional, y iv) mejorar la representación de países desarrollados en los consejos de administración, y buscar una representación equilibrada de género en la estructura orgánica de las instituciones financieras internacionales, en especial a nivel directivo.

En lo que respecta a mejorar la coherencia del sistema internacional, la propuesta insta a los Estados Miembros a aprovechar la Cumbre del Futuro para acordar la creación de un organismo de coordinación económica mundial en la forma de una cumbre bienal a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, que reuniría a los líderes del G20, los Estados miembros del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, el Secretario General y los jefes de las instituciones financieras internacionales.

b) Mecanismos de resolución de deuda soberana

El *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, N° 6, del Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2023a) describe un camino claro a seguir para reducir el costo del endeudamiento soberano y crear una solución duradera para los países que enfrentan sobreendeudamiento, que se articula en torno a dos ejes: i) la reducción de riesgos de los instrumentos de deuda soberana y la mejora de los mercados de deuda soberana para apoyar los ODS; y ii) la mejora de los mecanismos de resolución de deuda soberana a través de la ampliación de la cobertura del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del G20 a corto plazo, y la creación de una autoridad multilateral de resolución de deuda soberana a mediano plazo.

La reducción de los riesgos de la deuda soberana puede llevarse a cabo mediante la actualización de los principios responsables de endeudamiento y préstamo para incorporar los ODS. También se debe mejorar la capacidad de administración de la deuda y su transparencia, para lo que es necesario crear un registro público y accesible de los contratos de deuda soberana y las condiciones del financiamiento otorgadas a los países. Además, se sugiere mejorar los análisis de sostenibilidad de la deuda soberana permitiendo distinguir entre crisis de liquidez y crisis de solvencia, y dar mayor espacio fiscal para la inversión en cambio climático y los ODS. Esta iniciativa puede complementarse con reformas en la evaluación del riesgo y la calificación crediticia por parte de las agencias de calificación crediticia privadas, lo que incluye la incorporación en el análisis de evaluaciones a más largo plazo y la mejora en la transparencia de las metodologías de calificación crediticia. Por último, se deben mejorar los contratos de deuda para que puedan incluir cláusulas contingentes, cuyo objetivo es proteger al deudor de posibles situaciones de insolvencia debido a choques negativos externos, por ejemplo, los desastres naturales.

En el corto plazo, las reformas para mejorar la resolución de las crisis de endeudamiento deben concentrarse en mejorar el funcionamiento del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del G20, mediante la ampliación de la participación en dicho marco a los países de ingreso medio. El funcionamiento del Marco Común debe ser más expedito y equiparar el tratamiento otorgado a los distintos países. A mediano plazo, es necesaria la creación de un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda para nivelar las condiciones entre los acreedores privados y los deudores soberanos. Este mecanismo actuaría como el equivalente de un corredor en las negociaciones entre acreedores y deudores. Entre otras funciones, este mecanismo negociaría el tratamiento de la deuda sobre la base de un conjunto de principios comunes tratando de nivelar el campo de juego entre acreedores privados y públicos.

c) Incremento de la capacidad de préstamo de la banca multilateral

La capacidad de préstamo de los bancos multilaterales de desarrollo puede incrementarse a través de tres medios diferentes, pero complementarios: i) una mayor capitalización, ii) un uso más eficiente del capital y iii) una mayor flexibilidad en los criterios de préstamo.

Los principales bancos de desarrollo han planteado el aumento de su capital como medida necesaria para incrementar la capacidad de préstamo para responder a las crecientes necesidades de financiamiento de los países en desarrollo. A nivel regional, en marzo de 2024, el BID aprobó el incremento de capital de BID Invest, lo que le permitirá aumentar su capacidad de financiamiento por un monto adicional de entre 15.000 y 17.000 millones de dólares a través de la movilización de recursos de inversionistas privados. Por su parte, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aumentó en 2020 su capital autorizado por octava vez y por segunda vez en menos de diez años. Dicho capital pasó de 5.000 a 7.000 millones de dólares, lo que representa un aumento del 40% de su base de capital. Según el BCIE, la implementación del incremento potenciará alrededor de un 45% la capacidad crediticia institucional, lo que se traduce en un aumento de las aprobaciones de préstamos de aproximadamente 1.000 millones de dólares por año. En diciembre de 2021, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) aprobó el mayor aumento de capital de su historia: 7.000 millones de dólares en capital pagado. Esto le permitirá duplicar su cartera de préstamos en 2030. A nivel mundial, en 2023, el Banco Mundial anunció planes para aumentar su nivel de capital, lo que le permitiría incrementar la capacidad de préstamo entre 100.000 y 125.000 millones de dólares en una década.

Otro tipo de iniciativas para aumentar la capacidad de préstamo de los bancos de desarrollo incluyen la modificación de los marcos de adecuación de capital de la banca de desarrollo. Según un estudio del G20, esto podría redundar en un aumento de entre 500.000 millones de dólares y 1 billón de dólares en la capacidad de inversión de la banca multilateral a nivel mundial, sin comprometer su calificación crediticia (Léautier y otros, 2022; G20, 2023). En el caso del Banco Mundial también se contempla la posibilidad de aumentar el monto de garantías y el capital híbrido, incluso a través del reciclaje de derechos especiales de giro (DEG), el uso más eficiente del capital exigible y el incremento del financiamiento concesional, lo que se traduciría en que por cada dólar de capital adicional se podrían generar 6 dólares de financiamiento adicional en un plazo de una década.

Al reconocer la importancia de apalancar recursos privados para el financiamiento del desarrollo, la banca multilateral de desarrollo también puede explorar mecanismos alternativos de financiamiento como los bonos sociales y sostenibles. A nivel mundial, desde 2013 se ha registrado un sólido crecimiento de los bonos verdes, sociales y sostenibles. La información disponible para América Latina y el Caribe muestra que las emisiones internacionales de bonos verdes, sociales y sostenibles (incluidas emisiones soberanas y corporativas) en el período 2014-2022 han acumulado un total de 81.200 millones de dólares (Climate Bonds Initiative, 2024).

Además, la arquitectura financiera internacional debe proveer mayores niveles de concesionalidad en el financiamiento internacional. La concesionalidad no debería otorgarse exclusivamente sobre la base del nivel de ingreso de los países. Es necesario desarrollar nuevas métricas, así como pasar de un modelo centrado en la graduación a uno que ponga el foco en la gradación. Mientras que el mecanismo de graduación se basa en que los países pasan de un nivel de ingresos al siguiente y dejan de poder optar a fuentes de AOD, el de la gradación 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, 2021a).

En función de esta perspectiva multidimensional, el enfoque de gobernanza y financiamiento de la cooperación debe desempeñar una función facilitadora y ser de naturaleza multinivel, tomando en consideración la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la cooperación horizontal, tanto entre los diferentes niveles de gobierno como entre estos y las organizaciones privadas y de la sociedad civil. Además de nuevas métricas, se precisan nuevas herramientas destinadas a implementar la cooperación para el desarrollo a nivel operativo, que permitan adaptarla a los nuevos contextos mundial y regional, aprovechando, al mismo tiempo, la eficacia de las herramientas existentes.

La banca de desarrollo puede potenciar su capacidad de préstamo al sector productivo cooperando con la banca comercial a través de los sistemas de garantías, enfrentando la asimetría de información mediante el fomento de la educación financiera y la incorporación del lado de la demanda en sus análisis, y fortaleciendo la cooperación entre la banca nacional y la banca multilateral. Los sistemas de garantías tienen dos ventajas

importantes. La primera es que permiten aumentar la oferta de crédito por parte del sistema financiero a empresas que no cuentan con avales suficientes, así como a las empresas emergentes, las nuevas empresas o aquellas con poca experiencia para cubrir sus necesidades crediticias. En segundo lugar, las garantías mejoran las condiciones crediticias. La tasa de interés, el valor y el plazo de los préstamos pueden evolucionar positivamente debido a la mitigación de riesgos para las entidades financieras proporcionada por el mecanismo de garantía.

Los fondos financiados por los países desarrollados son una opción de política complementaria para ampliar la provisión de financiamiento de los países desarrollados a los países en desarrollo. Recientemente, en noviembre de 2023, durante el 28° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los países desarrollados aprobaron la operación del fondo de pérdidas y daños, un tema que había estado en la agenda de desarrollo en las últimas tres décadas. El fondo busca garantizar que los países desarrollados y los principales emisores de contaminantes compensen a los que experimentan los efectos más devastadores del cambio climático⁷.

d) Derechos especiales de giro

Otra herramienta para aumentar la liquidez es el reciclaje de los DEG de los países desarrollados hacia los países en desarrollo. La asignación de DEG en agosto de 2021, equivalente a 650.000 millones de dólares, ayudó a superar algunas de las brechas en la red de seguridad financiera internacional. Sin embargo, el mecanismo para asignar DEG en proporción a las cuotas de los países en el FMI significó que los países en desarrollo recibieron solo alrededor de un tercio de la asignación de 2021, mientras que los países más vulnerables recibieron mucho menos.

Hasta la fecha, los países más avanzados han comprometido el equivalente a 107.700 millones de dólares, principalmente a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza y el Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad del FMI. El BID y el Banco Africano de Desarrollo se encuentran trabajando en una propuesta en virtud de la cual los DEG de países desarrollados se utilicen para adquirir instrumentos de capital híbridos emitidos por entidades de financiamiento para el desarrollo clasificadas como tenedores prescritos de DEG. Dicho capital se utilizaría para apalancar financiamiento privado y ampliar las capacidades de préstamo de la banca de desarrollo regional.

Una propuesta complementaria, contenida en el documento de políticas del Secretario General de las Naciones Unidas, consiste en reestructurar el papel y el uso de los DEG, lo que incluye la emisión automatizada de DEG de manera contracíclica o en respuesta a los choques. Según esta propuesta, para incrementar la eficiencia en el combate de futuras crisis, los DEG deben emitirse rápidamente al comienzo de una crisis financiera u otra perturbación (Naciones Unidas, 2023a). En el bienio 2008-2009 se necesitaron 11 meses después del inicio de una crisis financiera a gran escala para acordar la emisión de DEG, mientras que en 2020-2021 se necesitaron 17 meses. La emisión de DEG debería estar sujeta a mecanismos que generen automáticamente una recomendación sobre la emisión cuando se cumplan condiciones preestablecidas, de modo de evitar demoras políticas. Una nueva fórmula de asignación permitiría que la emisión de DEG se destine a los países que realmente necesitan liquidez, incluida una emisión limitada solo a los países que enfrentan desastres u otros choques. Si bien existe un respaldo relativamente amplio a la idea de que el FMI debe ser capaz de emitir DEG ante necesidades apremiantes de liquidez mundial, y que esto debería realizarse de manera sistemática, la estructura actual de gobernanza del FMI dificulta la discusión (Coulibaly, 2024; Jacobs, 2024).

⁷ En virtud del acuerdo alcanzado por el 28° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el fondo de pérdidas y daños será la entidad encargada de la operación del Mecanismo Financiero de la Convención también al servicio del Acuerdo de París. Para ello, contará con una secretaría independiente, que, de manera interina, albergará el Banco Mundial, cuya operación será gobernada y supervisada por una Junta con sede en las Filipinas. Durante la primera sesión de la Junta, en mayo de 2024, se acordó que este será encabezado por Francia y Sudáfrica. Durante 2024, el consejo desarrollará las modalidades de acceso, instrumentos financieros, modalidades y facilidades, que deben aprobarse durante el 29° período de sesiones de la Conferencia de las Partes a realizarse en noviembre de 2029. Según información de la presidencia del 28° período de sesiones de la Conferencia de las Partes, hasta abril de 2024 se habían recibido promesas de financiamiento equivalentes a 662 millones de dólares.

4. Capacidades institucionales y gobernanza para implementar las estrategias analizadas

La movilización de financiamiento para el desarrollo exige fortalecer la coherencia entre políticas de financiamiento, tanto entre sectores y fuentes de financiamiento, como entre fuentes de financiamiento y prioridades de desarrollo sostenible. El fortalecimiento de dicha coherencia depende de las instituciones y procesos a través de los cuales se formulan, implementan y gestionan las políticas de financiamiento para el desarrollo, es decir, de una gobernanza efectiva.

Una gobernanza efectiva permite establecer y mantener el liderazgo político necesario para la implementación de políticas integrales de financiamiento para el desarrollo; asegurar la apropiación nacional y permitir que los Gobiernos nacionales encabecen el desarrollo e implementación de políticas de financiamiento; fortalecer la colaboración entre diferentes entidades a nivel del gobierno central, así como entre diferentes niveles de gobierno; facilitar la participación y compromiso de todos los actores relevantes, tanto estatales como no estatales, asegurando su participación a lo largo del proceso de formulación, implementación y gestión de políticas; reforzar la coordinación con los socios para el desarrollo en torno a prioridades de financiamiento; mejorar la integración de políticas orientadas a movilizar financiamiento desde distintas fuentes, ya sean públicas o privadas, internas o externas, y superar la compartimentación de enfoques para estimar necesidades de financiamiento, la identificación de oportunidades y desafíos de financiamiento, así como el diseño e implementación de políticas de movilización de recursos.

La experiencia internacional apunta hacia tres determinantes de una gobernanza efectiva del financiamiento para el desarrollo: compromiso y liderazgo, acceso a conocimiento y perspectivas, y coordinación.

En primer lugar, se necesita un sólido compromiso y liderazgo de alto nivel, tanto a nivel político como técnico, que proporcione la visión que se busca alcanzar, así como la dirección en torno a la cual se deben articular las políticas de financiamiento para el desarrollo, asegurando la apropiación, el compromiso y la participación de diferentes actores en las estrategias de financiamiento para el desarrollo, más allá de los ciclos electorales.

La gobernanza de un marco sólido de sostenibilidad fiscal puede articularse en torno al diseño de reglas fiscales con objetivos claramente definidos, asegurando coherencia con principios como la sostenibilidad de la deuda, la estabilidad macroeconómica, el crecimiento inclusivo y la equidad intergeneracional (CEPAL, 2022b).

Además, las reglas fiscales deben considerar las rigideces fiscales propias de cada contexto nacional y ser coherentes con la gestión de fondos soberanos y otros mecanismos de estabilización, asegurando una política fiscal integral. Asimismo, es necesario articular las reglas fiscales con la programación a mediano plazo para garantizar la sostenibilidad y estabilidad fiscal a largo plazo. La transición e implementación de nuevas reglas fiscales deben estar respaldadas por un amplio consenso político para asegurar su aceptación y efectividad.

El fortalecimiento de la institucionalidad fiscal también exige garantizar que los marcos normativos y regulatorios apoyen la estabilidad y previsibilidad económica. Esto es fundamental para atraer inversión, tanto nacional como extranjera, y para mantener la confianza en los mercados financieros. El fortalecimiento de capacidades fiscales debe acompañarse de políticas públicas que promuevan un crecimiento económico sostenible y la reducción de la deuda pública, que en algunos países ha alcanzado niveles preocupantes.

En segundo término, el fortalecimiento de la gobernanza del financiamiento para el desarrollo exige incorporar el conocimiento y las perspectivas de las partes interesadas relevantes en el proceso de toma de decisiones, lo que facilita que los encargados de la elaboración de políticas públicas incorporen un amplio conjunto de necesidades, prioridades e intereses en la formulación e implementación de un enfoque integral de financiamiento para el desarrollo. Esto facilita el acceso a información relevante para la toma de decisiones, así como la rendición de cuentas de proveedores de financiamiento.

En el contexto del desarrollo de un marco de sostenibilidad fiscal como eje articulador de una estrategia integral de financiamiento para el desarrollo, el establecimiento y fortalecimiento de consejos fiscales independientes es esencial para garantizar la credibilidad y efectividad de las reglas fiscales.

Por último, la coordinación entre actores relevantes, tanto en el gobierno, como entre el gobierno, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil, permite aprovechar las sinergias en la formulación e implementación de políticas de financiamiento en diferentes áreas y a distintos niveles, minimizando los riesgos y manejando efectivamente las contradicciones y compromisos inherentes en las combinaciones de políticas públicas.

En este sentido, un área clave es el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre políticas macroeconómicas con el fin de mantener la coherencia y congruencia en la formulación e implementación de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y prudencial, en el marco de los respectivos mandatos de las entidades responsables. Ejemplos de dichos mecanismos de coordinación incluyen la publicación regular de los criterios de política económica que guían la elaboración de proyectos de presupuesto y la participación de Ministerios de Hacienda en las reuniones de los consejos de política monetaria de los bancos centrales.

En consideración de los arreglos institucionales vigentes en un número creciente de países, donde se ha dotado a las autoridades monetarias de autonomía operativa en el marco de regímenes de metas de inflación, una alternativa para fortalecer la coherencia y congruencia de las políticas macroeconómicas es la flexibilización de los regímenes monetarios vigentes. El objetivo es que se utilice un conjunto más amplio de instrumentos en el contexto de un marco integrado de políticas para hacer frente a choques externos, donde se destaca el papel de las medidas macroprudenciales tanto para focalizar los efectos de la política monetaria como para gestionar la entrada y salida de capitales internacionales a fin de preservar la estabilidad macrofinanciera.

En complemento a lo mencionado, en la región es fundamental la adopción de una postura regional común con respecto a la reforma de la arquitectura financiera internacional para que los países de América Latina y el Caribe puedan influir en la configuración de un sistema financiero mundial más justo y eficiente. En este sentido, es preciso tener en cuenta momentos críticos de la discusión sobre la reforma financiera internacional, lo que incluye la Cumbre del Futuro, que se celebrará en septiembre de 2024, las reuniones preparatorias para la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, a realizarse a mediados de 2025, las discusiones del Grupo de Trabajo sobre Arquitectura Financiera Internacional del G20, así como las reuniones de primavera y anuales del FMI y el Banco Mundial.

Una postura regional unificada puede fortalecer la voz de la región en foros internacionales, facilitando reformas que mejoren el acceso al financiamiento y promuevan condiciones más favorables para la inversión y el desarrollo. La PTLAC es un ejemplo concreto de un mecanismo para coordinar esfuerzos con el fin de mejorar las capacidades institucionales y compartir buenas prácticas entre los países de la región.

El objetivo de la plataforma es generar un mecanismo a través del cual los países de América Latina y el Caribe puedan establecer posiciones regionales sobre cuestiones fiscales transfronterizas clave y disponer de un espacio para realizar intercambios técnicos sobre cuestiones fiscales comunes que puedan traducirse en soluciones.

Las posiciones regionales coordinadas a nivel multilateral, basadas en objetivos de políticas concretas, permitirán crear las condiciones para establecer sistemas tributarios capaces de financiar los requerimientos de desarrollo de los países. En este esfuerzo, resultara central la creación de espacios para el intercambio de experiencias, la generación de análisis de políticas y macroeconómicos personalizados, y el suministro de asistencia técnica para asegurar que los países obtengan el mayor beneficio de una cooperación fiscal internacional más sólida. Un elemento clave a destacar es que el establecimiento de posiciones regionales supone una estrecha colaboración entre los Ministerios de Hacienda y los Ministerios de Relaciones Exteriores a nivel nacional.

Estas tres funciones trabajan juntas para mejorar la coherencia en la gobernanza de las estrategias para movilizar financiamiento para el desarrollo, facilitando la disponibilidad de recursos para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo sostenible y promover la inclusión, la sostenibilidad y la resiliencia (Mecanismo Integrado de Financiación Nacional, 2024).

a) Capacidades críticas para fortalecer la gobernanza de la movilización de financiamiento para el desarrollo

La movilización de financiamiento para el desarrollo debe considerar todas las fuentes de financiamiento. Por ello, una gobernanza efectiva debe aprovechar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y procesos existentes que rigen el presupuesto nacional y la gestión financiera pública más amplia, como la preparación del presupuesto, las adquisiciones y la inversión pública; la alineación del financiamiento y la inversión privados, por ejemplo, a través de plataformas de diálogo público-privado; la cooperación para el desarrollo, y los acuerdos más amplios de gobernanza económica.

El financiamiento de las prioridades de desarrollo nacionales exige sumar las capacidades de diversas partes interesadas, tanto dentro como fuera del Gobierno, y debe instrumentarse a través de diversos procesos que permitan guiar la formulación e implementación de políticas en diferentes áreas, así como facilitar el intercambio de información y la coordinación entre las diferentes partes interesadas.

En el ámbito gubernamental, las instituciones relevantes incluyen la presidencia, los Ministerios de Planificación, Finanzas y Relaciones Exteriores, ministerios sectoriales, el banco central, la banca de desarrollo, los gobiernos locales, los parlamentos, las entidades fiscalizadoras superiores, las oficinas nacionales de estadística y las oficinas nacionales de prevención de desastres. Mas allá del ámbito gubernamental, las instituciones relevantes incluyen donantes públicos y privados, instituciones multilaterales de financiamiento para el desarrollo, empresas, inversionistas y bancos comerciales nacionales e internacionales, la sociedad civil y el sector académico.

Por su parte, los procesos relevantes para la gobernanza del financiamiento para el desarrollo incluyen la planificación para el desarrollo a nivel nacional y local, el presupuesto anual, las reformas vinculadas a la gestión de finanzas públicas, el diseño y aprobación de proyectos de inversión pública, el diseño de estrategias de cooperación para el desarrollo y el diseño de estrategias de desarrollo del sector privado y de promoción de la inversión.

Diferentes países tienen diferentes prioridades y necesidades, operan en diferentes sistemas políticos y administrativos, y tienen diferentes estructuras institucionales. Sin embargo, es posible identificar un conjunto de características de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones relevantes que son necesarias para fortalecer la gobernanza de la movilización de financiamiento para el desarrollo (véase el cuadro VII.2)

Cuadro VII.2

Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) institucionales para la movilización de financiamiento para el desarrollo

Capacidades	Características
Técnicas	- Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas integrales de movilización de recursos financieros públicos y privados, tanto en el ámbito nacional como internacional, con enfoques transversales en áreas clave de desarrollo. - Innovación de instrumentos e incentivos para escalar el financiamiento otorgado y movilizado por la banca de desarrollo. - Fortalecimiento de capacidades para acceder a instrumentos innovadores de financiamiento.
Operativas	- Implementación de herramientas modernas de gestión pública para procedimientos presupuestarios, planificación, gestión y evaluación de resultados, así como para la rendición de cuentas. - Desarrollo, implementación y gestión de sistemas integrales de información que permitan vincular el uso del financiamiento disponible con políticas en áreas clave del desarrollo. - Promoción de la colaboración y coordinación efectivas entre diferentes niveles de gobierno para evitar la compartimentación de políticas, mejorar la planificación conjunta, reducir la duplicación de esfuerzos, aumentar la eficiencia, mejorar la gestión de riesgos, y abordar las inconsistencias en la formulación e implementación de políticas de financiamiento para el desarrollo en diferentes áreas.
Políticas	- Fomento de liderazgos políticos sólidos y de alto nivel que faciliten la incorporación de temas de financiamiento para el desarrollo en los espacios de diálogo social existentes entre diversos actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas. - Promoción de mecanismos de diálogo y coordinación entre distintas instancias de gobierno, incluso entre los responsables de la política macroeconómica, así como entre los Ministerios de Hacienda y los Ministerios de Relaciones Exteriores, en preparación para reuniones internacionales sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional. - Creación de plataformas de cooperación internacional para el establecimiento de posiciones comunes ante la reforma financiera internacional.
Prospectivas	- Formulación de escenarios futuros que contemplen diferentes combinaciones de fuentes de financiamiento para el desarrollo, así como tendencias alternativas en su disponibilidad. - Facilitación de procesos de diseño y ejecución de políticas públicas mediante la elaboración de escenarios futuros alternativos que permitan anticipar las necesidades y prioridades futuras, fortaleciendo la eficiencia en la asignación de recursos y velando por que el financiamiento se dirija a áreas clave del desarrollo. - Análisis de los impactos del entorno internacional sobre la disponibilidad y composición de fuentes de financiamiento para el desarrollo.

Fuente: Comisión Económica para América y Latina el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, CEPAL, 2023.

C. Síntesis

Como se detalla en el capítulo II, los países de América Latina y el Caribe enfrentan una crisis del desarrollo caracterizada por tres trampas (Salazar-Xirinachs, 2023): una trampa de bajo crecimiento, una trampa de alta desigualdad y una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva. Las trampas tienen su origen en un conjunto de brechas estructurales que con frecuencia de refuerzan mutuamente y caracterizan los modelos de desarrollo de la región. Para superar las brechas estructurales identificadas, se proponen algunas grandes transformaciones necesarias para crear un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

Como se mencionó, la formulación e implementación de políticas para facilitar estas transformaciones demandan inversiones significativas, para lo que se precisa movilizar recursos públicos y privados tanto a nivel nacional como internacional. Desde esta perspectiva, la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo es un recurso con potencial transformador para crear un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en la región.

Los principales obstáculos para la movilización de recursos incluyen el bajo crecimiento económico, el limitado espacio de políticas públicas y los elevados costos de financiamiento. Para enfrentar dichos obstáculos e impulsar el financiamiento de sectores clave, incluidos los de energía, agua y saneamiento, infraestructura, alimentación y agricultura, biodiversidad, salud y educación, así como otros sectores impulsores y dinamizadores, se propone un conjunto de estrategias en torno a tres ejes.

En primer lugar, es crucial fortalecer las finanzas públicas aumentando la capacidad de movilización de recursos mediante una mejora de la recaudación tributaria. Esto supone reforzar la tributación directa, especialmente el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y combatir la evasión y elusión tributarias que resultan en grandes pérdidas de ingresos fiscales. Además, se debe construir un marco sostenible para las finanzas públicas, permitiendo una gestión eficiente de la deuda pública, reduciendo los déficits fiscales y asegurando la estabilidad macroeconómica.

Otra estrategia esencial es el uso integral de herramientas de estabilización macroeconómica. La implementación de políticas macroprudenciales puede incrementar la resiliencia del sector financiero y atenuar la volatilidad macroeconómica, complementando otras políticas económicas para mejorar la gestión del ciclo económico. Es necesario ajustar las políticas monetarias y fiscales para apoyar la inversión y el crecimiento, evitando políticas procíclicas que exacerben las fluctuaciones económicas.

Además, se necesita reformar la arquitectura financiera internacional, que debe articularse en torno a cuatro ejes: i) fortalecer la gobernanza económica mundial, incrementando la participación de países en desarrollo en la toma de decisiones de las instituciones financieras internacionales; ii) mejorar los mecanismos internacionales para el alivio y la reestructuración de deuda soberana, con el fin de fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de manejar sus obligaciones de manera sostenible y evitar la crisis de la deuda; iii) escalar significativamente la disponibilidad de financiamiento para el desarrollo, considerando que es fundamental reforzar las instituciones de la banca de desarrollo para que puedan movilizar más recursos hacia el sector productivo, lo que incluye la creación de nuevos mecanismos que faciliten la inversión y el financiamiento a largo plazo, y iv) proveer un acceso más equitativo a la red de seguridad financiera mundial, donde la reestructuración del papel y uso de los DEG es clave.

El desarrollo e implementación de estas estrategias exigen el fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes, con particular énfasis en las capacidades operativas y de formulación, ejecución y monitoreo de políticas. En este sentido, el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal se puede articular en torno a la adopción de reglas fiscales coherentes con la sostenibilidad de la deuda y la estabilidad macroeconómica, apoyadas por consejos fiscales independientes y un amplio consenso político. Asimismo, el desarrollo de mecanismos que faciliten la adopción de posturas comunes a nivel regional frente al proceso de reforma de la arquitectura financiera internacional puede mejorar las perspectivas del financiamiento para el desarrollo. La PTLAC ejemplifica un mecanismo para coordinar esfuerzos y compartir buenas prácticas fiscales, creando condiciones para sistemas tributarios eficientes que financien el desarrollo y reduzcan la dependencia del financiamiento externo. Además, como se mencionó, en la articulación de posturas comunes resulta clave la coordinación entre los Ministerios de Hacienda y los Ministerios de Relaciones Exteriores a nivel nacional.

Bibliografía

- AIE (Agencia Internacional de la Energía) (2022), *World Energy Outlook 2022*, París.
- Alstadsæter, A. y otros (coords.) (2023), *Global Tax Evasion Report 2024*, EU Tax Observatory.
- Banco Mundial (2023), *International Debt Report 2023*, Washington, D.C.
- BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica) (2021), *Remittances in Central America: The Role of CABEL*, Tegucigalpa.
- Beaton, K. y otros (2017), "Migration and remittances in Latin America and the Caribbean: engines of growth and macroeconomic stabilizers?", *IMF Working Papers*, N° WP/17/144, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bendersky, M. (2019), "The road to SDG financing: a new destination for private investment", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2 de octubre [en línea] <https://www.iadb.org/en/news/road-sdg-financing-new-destination-private-investment>.
- Bhattacharya, A. y otros (2022), *Financing a big investment push in emerging markets and developing economies for sustainable, resilient and inclusive recovery and growth*, Londres/Washington, D.C., Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment/Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres/Brookings Institution.
- Boar, C. y otros (2017), "What are the effects of macroprudential policies on macroeconomic performance?", *BIS Quarterly Review*, septiembre.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2021), *Capital flows, exchange rates and monetary policy frameworks in Latin American and other economies* [en línea] <https://www.bis.org/publ/othp37.htm>.
- Bussière, M. y otros (2021), "The interaction between macroprudential policy and monetary policy: overview", *Review of International Economics*, vol. 29, N° 1, febrero.
- Catrinescu, N. y otros (2009), "Remittances, institutions, and economic growth", *World Development*, vol. 37, N° 1, enero.
- Cecchetti, S. G. y M. Kohler (2014), "When capital adequacy and interest rate policy are substitutes (and when they are not)", *International Journal of Central Banking*, vol. 10, N° 3, septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago.
- (2024b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago.
- (2024c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/5-P), Santiago.
- (2024d), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/8-P), Santiago.
- (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- (2023b), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- (2023c), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/8-P/Rev.1), Santiago.
- (2023d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- (2023e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1), Santiago.
- (2022b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- (2021a), *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.
- (2021b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- (2020a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- (2020b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- (2019a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- (2019b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- (2017a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/17-P), Santiago.
- (2017b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- CEPAL/Oxfam Internacional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam Internacional) (2019), "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago.
- Climate Bonds Initiative (2024), *Sustainable Debt Global State of the Market 2023* [en línea] <https://www.climatebonds.net/resources/reports/global-state-market-report-2023>.
- Corbo, V., A. Elberg y J. Tessada (1999), "Monetary policy in Latin America: underpinnings and procedures", *Cuadernos de Economía*, vol. 109, diciembre.
- Coulialy, B. S. (ed.) (2024), *Reforms for a 21st Century Global Financial Architecture: Independent Expert Reflections on the United Nations 'Our Common Agenda'*, Global Economy and Development Program, Brookings Institution.
- Davis, J. S. y A. Zlate (2023), "The global financial cycle and capital flows during the COVID-19 pandemic", *European Economic Review*, vol. 156, julio.
- De Leo, P., G. Gopinath y S. Kalemli-Ozcan (2024), "Monetary Policy and the Short-Rate Disconnect in Emerging Economies", Universidad de Maryland [en línea] https://econweb.umd.edu/~kalemli/assets/workingpapers/DGK_march2024_workingpaper.pdf.

- De Luna Martínez, J. y otros (2018), *2017 Survey of National Development Banks*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Oliveira, G. M. y M. R. Vasconcelos (2023), “Evidencia de la importancia de la estructura del régimen monetario para los impactos de las políticas macroprudenciales en las economías latinoamericanas”, *Estudios Económicos*, vol. XL, N° 81, julio-diciembre.
- DGI (Dirección General de Ingresos) (2021), *Boletín Estadístico Tributario 2021*, Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá [en línea] <https://dgi.mef.gob.pa/Transparencia/Boletin.php#>.
- DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) (2021), *Informe de Gestión: 27 de agosto de 2018-11 de febrero de 2021*, Ministerio de Hacienda de Colombia [en línea] <https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Acta%20Informes%20de%20Gestin/Informe-Gestion-27082018-11022021.pdf>.
- Eberhardt, M. y A. F. Presbitero (2021), “Commodity prices and banking crises”, *Journal of International Economics*, vol. 131, julio.
- English, B., K. Forbes y A. Ubide (eds.) (2024), *Monetary Policy Responses to the Post-Pandemic Inflation*, Centro de Investigación en Política Económica (CEPR).
- Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo (2024), *Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads*, Nueva York.
- (2022), *Financing for Sustainable Development Report 2022: Bridging the Finance Divide*, Nueva York.
- Erten, B., A. Korinek y J. A. Ocampo (2019), “Capital controls: theory and evidence”, *NBER Working Paper Series*, N° 26447, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER), noviembre.
- Fajnzylber, P. y J. H. López (eds.) (2008), *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ffrench-Davis, R. (2010), “Macroeconomía para el desarrollo: desde el ‘financierismo’ al ‘productivismo’”, *Revista CEPAL*, N° 102 (LC/G.2468-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1996), “Políticas macroeconómicas para el crecimiento”, *Revista CEPAL*, N° 60, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), “Dampening global financial shocks in emerging markets: can macroprudential regulation help?”, *World Economic Outlook: The Great Lockdown*, Washington, D.C., abril.
- G20 (Grupo de los 20) (2024), “The Rio de Janeiro G20 Ministerial Declaration on International Tax Cooperation” [en línea] <https://www.g20.org/en/documents/documents-resulting-from-the-3rd-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors-meeting-rio-de-janeiro-25th-and-26th-of-july-2024>.
- (2023), “G20 Roadmap for the Implementation of the Recommendations of the G20 Independent Review of Multilateral Development Banks’ Capital Adequacy Frameworks” [en línea] https://cdn.github.org/umbraco/media/5355/g20_roadmap_for_mdbcaf.pdf.
- Galati, G. y R. Moessner (2018), “What do we know about the effects of macroprudential policy?”, *Economica*, vol. 85, N° 340, octubre.
- Hofmann, B., I. Shim y H. S. Shin (2020), “Original sin redux and policy responses in emerging market economies during the COVID-19 pandemic”, *COVID-19 in Developing Economies*, S. Djankov y U. Panizza (eds.), Centro de Investigación en Política Económica (CEPR).
- Hugger, F. y otros (2024), “The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit”, *OECD Taxation Working Papers*, N° 68, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- IRENA (Agencia Internacional de Energías Renovables) (2022), *World Energy Transitions Outlook 2022: 1.5° C Pathway*, Abu Dabi.
- Jacobs, D. (2024), “Beyond crises: the future of special drawing rights as a source of development and climate finance”, *Briefing Paper*, Oxfam International.
- Jácome, L. I. (2015), “Central banking in Latin America: from the gold standard to the golden years”, *IMF Working Paper*, N° WP/2015/60, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- (2013), “Política macroprudencial: en qué consiste y cómo ponerla en práctica”, *Boletín del CEMLA*, Ciudad de México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), abril-junio.
- Jácome, L. I. y F. Vázquez (2008), “Is there any link between legal central bank independence and inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean”, *European Journal of Political Economy*, vol. 24, N° 4, diciembre.
- Kaplan, G., B. Moll y G. L. Violante (2018), “Monetary policy according to HANK”, *American Economic Review*, vol. 108, N° 3, marzo.
- Kim, S. y A. Mehrotra (2022), “Examining macroprudential policy and its macroeconomic effects – some new evidence”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 128, noviembre.
- Korinek, A. y J. E. Stiglitz (2022), “Macroeconomic stabilization for a post-pandemic world: revising the fiscal-monetary policy mix and correcting macroeconomic externalities”, *Hutchins Center Working Papers*, N° 78, Hutchins Center on Fiscal and Monetary Policy.

- Léautier, F. y otros (2022), *Boosting MDBs' Investing Capacity: An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks*, Grupo de los 20 (G20) [en línea] https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/rapporti_finanziari_internazionali/rapporti_finanziari_internazionali/CAF-Review-Report.pdf.
- Lora, E. (2001), "Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it", *Working Paper*, N° 466, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lorenzoni, G. e I. Werning (2023), "Inflation is conflict", *NBER Working Paper Series*, N° 31099, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Maldonado, R. y J. Harris (2023), *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2023: Consolidating Long-Term Trends*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- McKinsey Global Institute (2022), *The net-zero transition: what it would cost, what it could bring* [en línea] <https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/the-net-zero-transition-what-it-would-cost-what-it-could-bring>.
- Mecanismo Integrado de Financiación Nacional (2024), *Making finance work for people and planet: how countries are building their sustainable finance ecosystem through integrated national financing frameworks* [en línea] <https://www.undp.org/publications/making-finance-work-people-and-planet-how-countries-are-building-their-sustainable-finance-ecosystem-through-integrated-national#>.
- Miranda-Agrippino, S. y H. Rey (2022), "The global financial cycle", *Handbook of International Economics*, vol. 6, G. Gopinath, E. Helpman y K. Rogoff (eds.), Elsevier.
- Naciones Unidas (2023a), "Reformas de la arquitectura financiera internacional", *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, N° 6, Nueva York.
- (2023b), *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: edición especial. Por un plan de rescate para las personas y el planeta*, Nueva York.
- (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.
- Obstfeld, M. y H. Zhou (2023), "The global dollar cycle", *Working Paper*, N° 31004, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Ocampo, J. A. (2020), "La dominancia de la balanza de pagos y sus implicaciones para la política económica", *Macroeconomía bajo dominancia de la balanza de pagos*, J. A. Ocampo y J. Malagón (eds.), Bogotá, Banco de la República.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, París, OECD Publishing.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2024), *Latin American Economic Outlook 2024: Financing for Development*, París, OECD Publishing, en prensa.
- (2023), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, París, OECD Publishing.
- O'Reilly, P. y otros (2023), "Update to the economic impact assessment of pillar one: OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project", *OECD Taxation Working Papers*, N° 66, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Padilla Pérez, R., F. Stezano y F. G. Villarreal (2020), "Fomento de la inversión de las remesas familiares en cadenas de valor: estudios de casos de El Salvador, Guatemala y la República Dominicana", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/102-LC/MEX/TS.2020/26), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Caldentey, E. (2015), "La incoherencia de la estabilidad: el caso de los modelos de metas de inflación en economías abiertas y sus consecuencias", *Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 138 (LC/G.2653-P), A. Bárcena, A. Prado y M. Abeles (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Caldentey, E. y D. Titelman (eds.) (2018), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 153 (LC/PUB.2018/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pineda-Salazar, R. y R. Cárcamo-Díaz (2013), "Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo: volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 142 (LC/L.3733), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ratha, D. y otros (2023), *Migration and Development Brief 39: Leveraging Diaspora Finances for Private Capital Mobilization*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rey, H. (2013), "Dilemma not trilemma: the global financial cycle and monetary policy independence", *Proceedings - Economic Policy Symposium - Jackson Hole*, Banco de la Reserva Federal de Kansas City.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schnabel, I. (2021), "El cambio climático y la política monetaria", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 58, N° 3, septiembre.

- Shambaugh, J. (2024), "Remarks by Under Secretary for International Affairs Jay Shambaugh on the U.S. Vision for Global Debt and Development Finance," Departamento del Tesoro de los Estados Unidos [en línea] <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2247>.
- Songwe, V., N. Stern y A. Bhattacharya (2022), *Finance for Climate Action: Scaling Up Investment for Climate and Development*, Londres, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.
- Summers, L. y otros (2023), *Strengthening Multilateral Development Banks: The Triple Agenda*, vol. 1 [en línea] https://g20.in/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/Strengthening-MDBs-The-Triple-Agenda_G20-IEG-Report-Volume.pdf.
- Teixeira, A. y Z. Venter (2023), "Macroprudential policy and aggregate demand," *International Journal of Central Banking*, vol. 19, N° 4, octubre.
- Titelman, D. (2023), "Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Titelman, D. y E. Pérez Caldentey (2015), "Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas," *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2023), "SDG investment is growing, but too slowly: the investment gap is now \$4 trillion, up from \$2.5 in 2015," *SDG Investment Trends Monitor*, N° 4, septiembre [en línea] <https://unctad.org/publication/sdg-investment-trends-monitor-issue-4>.
- _____(2019), "Movilización de recursos financieros para favorecer el desarrollo inclusivo y sostenible. Nota de la secretaría de la UNCTAD" (TD/B/C.I/MEM.8/11) [en línea] <https://documents.un.org/api/symbol/access?j=G1934590&t=pdf>.
- Vera, C. y E. Pérez Caldentey (2015), "El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe," *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 257 (LC/L.4115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Yu, C. y Z. Wang (2023), "A study on how international portfolio investment flows affect macrofinancial risks and control channels," *Discrete Dynamics in Nature and Society*, vol. 2023, Hindawi.
- Zucman, G. (2024), *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, EU Tax Observatory [en línea] <https://www.taxobservatory.eu/publication/a-blueprint-for-a-coordinated-minimum-effective-taxation-standard-for-ultra-high-net-worth-individuals/>.



Reflexiones finales

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan una crisis de desarrollo, en un contexto internacional geoeconómico y geopolítico cambiante y particularmente fluido.

La globalización se está redefiniendo:

- Los flujos mundiales de comercio de bienes y de inversión crecen más lentamente que en los años anteriores a la pandemia, y su configuración en términos de orígenes y destinos se está modificando, al mismo tiempo que el comercio de servicios crece aceleradamente.
- La geografía de las cadenas globales de valor se ha modificado y, tanto en los Estados Unidos como en Europa, está comenzando el acortamiento o deslocalización cercana (*nearshoring*) de dichas cadenas.
- La política industrial basada en subsidios de gran escala ha retornado en las economías desarrolladas de occidente, y es un factor central en la política económica china; es acompañada de manera creciente por políticas comerciales tecnológicas entre las grandes potencias comerciales.
- La rivalidad tecnológica e industrial entre las principales economías del mundo se ha agudizado, y ya no tiene solo connotaciones económicas sino también de seguridad nacional.
- La reforma a la arquitectura financiera internacional se ha convertido en un tema central de la agenda internacional.
- Las reglas de la tributación internacional se están modificando, con lo que se limitan algunos de los espacios tradicionales para la política pública, como los incentivos fiscales para fomentar la inversión y atraer inversión extranjera directa (IED).
- El cambio climático impone costos y consecuencias económicas y sociales cada vez mayores, particularmente a los países en desarrollo, que son los que tienen menos recursos y capacidad para enfrentarlos.

Esta constelación de transformaciones plantea retos y también ofrece grandes oportunidades para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, pero su aprovechamiento no es automático, sino que requiere de políticas activas de desarrollo productivo, muchas de las cuales han vuelto a la arena de la política económica mundial.

La crisis de desarrollo que enfrenta la región se expresa no solamente en tendencias negativas o de crecimiento insuficiente de diversos indicadores económicos y sociales, sino también en las trampas del desarrollo, que se definen como dinámicas circulares y autorreforzadas que impiden a los países alcanzar objetivos de desarrollo. En este informe se abordaron las tres trampas que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera de mayor importancia para la región: una trampa de baja capacidad para crecer; una de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y débil gobernanza. A esto se agrega que la región enfrenta el reto del cambio climático y de promover un desarrollo ambientalmente sostenible.

En línea con lo anterior, en este informe se han analizado los retos de cómo gestionar tres grandes transformaciones que se consideran prioritarias para la región:

- i) La gran transformación productiva para lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.
- ii) La gran transformación para reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social.
- iii) La gran transformación para impulsar la sostenibilidad y combatir el cambio climático.

Además, se analizan dos temas de manera transversal:

- i) El reto de mejorar las capacidades institucionales y los procesos de diálogo social para gestionar estas tres transformaciones.
- ii) El reto de movilizar financiamiento tanto para estas transformaciones como para el desarrollo en general.

La gran transformación productiva para lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible

Se ha argumentado que de la trampa de baja capacidad para crecer solo se puede escapar mediante la promoción de una gran transformación productiva que a su vez solo es posible lograr mediante la incorporación a la caja de herramientas de la política económica un significativo escalamiento en el nivel de ambición y alcance de las políticas de desarrollo productivo. Se planteó una visión sobre estas políticas que enfatiza el papel de la gobernanza y la colaboración público-privada y se argumentó que es necesario incrementar los recursos y profundizar los esfuerzos que los países y territorios de la región están haciendo en materia de políticas de desarrollo productivo, así como la mejora en la gestión de esas políticas.

La priorización de sectores es de central importancia, de acuerdo con las condiciones específicas de cada país, al igual que la potenciación de la cooperación entre los actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil en los distintos niveles de gobierno.

La puesta en práctica de las políticas de desarrollo productivo requiere una institucionalidad con la capacidad de llevar adelante procesos de diseño, administración, seguimiento y evaluación en las distintas áreas de competencia con suficiente liderazgo y capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP). Las capacidades técnicas incluyen, entre otras, la capacidad de construir e implementar de manera colectiva estrategias de desarrollo productivo que estén en diálogo con las estrategias en las demás dimensiones del desarrollo, y que sean coherentes entre sí en un marco de planificación integral del desarrollo. Las capacidades operativas implican, entre otras características, contar con mecanismos y sistemas que permitan una adecuada articulación y coordinación de esfuerzos. Las capacidades políticas están relacionadas con la fortaleza para establecer y mantener relaciones e interacciones entre los diferentes actores que trabajan en estas agendas, y de gestionar coaliciones que permitan modificar equilibrios políticos que estén inhibiendo la mejora de la productividad. Las capacidades prospectivas están relacionadas con el conocimiento de las tendencias de cambio en tecnologías y mercados, de generar escenarios de futuro y diseñar rutas para alcanzarlos, así como de las capacidades para ajustar el rumbo y reaccionar ante condiciones cambiantes e incluso disruptivas.

Otro elemento de la propuesta de la CEPAL en materia de políticas de desarrollo productivo es la importancia de profundizar la dimensión territorial, para lo cual se señala la relevancia de adoptar el enfoque de iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva territorial. Además, se analiza y propone la adopción de un enfoque de gobernanza experimentalista y el diseño de mecanismos que garanticen la continuidad de las políticas en el largo plazo.

La gran transformación para reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social

Superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social requiere un enfoque integrado, que incida simultáneamente en las causas fundamentales analizadas en este documento. En este informe se identificaron seis causas fundamentales de esta trampa.

Primero, la desigualdad está arraigada en el bajo crecimiento y la heterogeneidad productiva que caracterizan a la región, que se asocia con un mercado de trabajo poco dinámico, con alta informalidad y grandes diferencias de productividad entre sectores. De allí la importancia de las políticas de desarrollo productivo en la reducción de la desigualdad y la promoción de la movilidad social.

Segundo, se recomienda avanzar hacia sistemas tributarios más progresivos y que también generen recursos adicionales para financiar las transformaciones, sobre la base del fortalecimiento de los impuestos directos a la renta, la propiedad y la riqueza, con lo cual no solo se dispondría de más recursos sino que aprovecharía el potencial redistributivo del sistema tributario. El exitoso diseño e implementación de las reformas que permitan mejorar la recaudación y la progresividad del sistema tributario depende en gran medida del fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de los ministerios de hacienda y las administraciones tributarias. Además, el diálogo social es una precondition para la formulación de pactos fiscales duraderos, es decir, para abordar procesos de reforma basados en amplios consensos que den viabilidad política y social a los cambios impulsados, así como para generar mecanismos de gobernanza que contribuyan a la implementación y el seguimiento de estos pactos.

Tercero, los sistemas de protección social son también un ámbito fundamental para reducir la desigualdad, aumentar la movilidad y la cohesión sociales. Estos sistemas articulan frecuentemente diversos instrumentos e instituciones, por lo que, en ellas, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas cobran un valor adicional. Se analizaron tanto las políticas activas de mercado de trabajo, como los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos, así como los déficits estructurales en los sistemas de salud. En estos y otros campos es necesaria una institucionalidad social fortalecida.

En particular, es fundamental hacer frente a las necesidades crecientes de coordinación intersectorial y entre diversos niveles del Estado, así como fortalecer la función de planificación en el diseño de políticas estratégicas en un contexto de transformaciones simultáneas. En el caso de las capacidades técnicas, es fundamental robustecer las acciones de planificación que permitan dotar de orientaciones estratégicas al proceso de implementación de las políticas del sistema de protección social en su conjunto, por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas integrales de información y registros sociales de potenciales destinatarios. Las capacidades operativas requieren de recursos humanos con los niveles de capacitación, competencias y compromiso necesarios para hacer frente a múltiples desafíos y requerimientos de las políticas de protección social, así como instrumentos como la ventanilla única para posibilitar a la ciudadanía acceder por una sola vía al conjunto de programas y prestaciones de la protección social. Las capacidades políticas son importantes para viabilizar el avance en políticas de protección social mediante el logro de amplios acuerdos. Las capacidades prospectivas son esenciales para anticipar las implicancias que conlleva una estructura de riesgos sociales en proceso de reconfiguración en materias como las transiciones demográficas, epidemiológica y nutricional, el incremento de los desastres naturales y los impactos derivados de la crisis climática y las transformaciones tecnológicas y en el mundo del trabajo.

En cuarto lugar, para que la educación pueda desarrollar su potencial como vía de movilidad social, se requiere no solo de altas tasas de escolaridad sino de una mejora en la calidad del aprendizaje. La expansión de la cobertura de la educación superior, tanto técnica como profesional, debe acompañarse de esfuerzos para asegurar estándares mínimos de calidad que fomenten el desarrollo de competencias cognitivas, socioemocionales y digitales que permitan construir trayectorias laborales más productivas y de mayores ingresos. Además, es importante un abordaje educativo y de formación profesional a lo largo de todo el ciclo de vida, desde la infancia a la adultez, enfocado en el desarrollo de las habilidades y los conocimientos necesarios para desenvolverse con éxito en un mundo del trabajo cada vez más incierto y cambiante. Por lo tanto, para que la educación sea un verdadero promotor de la movilidad social ascendente, los ministerios de educación enfrentan el reto de fortalecer sus capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas. Los ministerios responsables de las políticas educativas necesitan visión y liderazgo para convocar a un grupo amplio de actores públicos y privados, y consensuar un acuerdo político, social y fiscal que reconozca y fortalezca el rol de la educación para el desarrollo social inclusivo.

En quinto lugar, la sociedad del cuidado es también una propuesta transformadora esencial para reducir la desigualdad y promover la inclusión social. Se trata de un modelo de desarrollo que pone en el centro la sostenibilidad de la vida y del planeta desde un enfoque de género y en el marco de los derechos humanos. Es

una alternativa imprescindible frente al modelo actual de desarrollo que reproduce desigualdades de género, socioeconómicas, étnico-raciales y territoriales. Esto exige Estados robustos y con sólidas capacidades. La propuesta de una transformación estructural con el cuidado y la sostenibilidad de la vida en el centro del modelo de desarrollo nace de marcos analíticos, levantamientos de información y sistematización de años de investigación en temas de género y autonomía de las mujeres, lo que precisa el fortalecimiento de capacidades técnicas. Fortalecer la sociedad del cuidado requiere también el desarrollo de capacidades operativas, incluidas herramientas de gestión, como la incorporación de información georreferenciada de la oferta de cuidados disponible, y la sistematización de aspectos socioterritoriales relativos a las demandas de cuidado en plataformas digitales que permitan la toma de decisiones relativa a la implementación de políticas de cuidado. El desarrollo de capacidades políticas es fundamental para impulsar y gestionar efectivamente las transformaciones para una sociedad del cuidado. Esto implica el fortalecimiento de la gobernanza democrática, la promoción del diálogo social y la construcción de consensos. Las capacidades prospectivas corresponden, por ejemplo, a la proyección de tendencias sobre los cambios demográficos, la capacidad de la sociedad del cuidado de generar empleos, los costos de creación de redes de cuidado y otros temas.

En sexto lugar, se señaló que las ciudades latinoamericanas y caribeñas tienden a ser fábricas de desigualdades, con altos niveles de ocupación informal del suelo y edificación al margen de las regulaciones estatales, segregación espacial con altos costos de transporte para los sectores pobres, hacinamiento habitacional y otras privaciones de acceso a servicios de agua, saneamiento y electricidad. Todo lo anterior lleva a importantes niveles de exclusión social. De esta forma, avanzar hacia ciudades inclusivas es parte fundamental de la agenda para reducir las desigualdades en la región. Esta agenda exige promover un proceso participativo que construya escenarios más allá de la extrapolación de las tendencias actuales. Es necesaria una narrativa que incorpore la multidimensionalidad del desarrollo urbano, reconociendo la existencia de sendas institucionales y que incorpore, con una óptica de economía política, la formulación de potenciales escenarios futuros. Esta nueva narrativa debe estar acompañada del fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones. Las capacidades técnicas requieren la integración de las diversas dimensiones de la política urbana, económica, social y ambiental. Las operativas requieren, entre otras cosas, ampliar las capacidades para la planificación urbana, y utilizar tecnología y macrodatos para optimizar la oferta de servicios públicos. Las capacidades políticas incluyen la capacidad de liderar la formulación de visiones integrales, así como de utilizar mecanismos de consulta pública y participación en procesos de planificación. Las capacidades prospectivas incluyen aspectos como la capacidad de identificar tendencias en la demanda de servicios urbanos a partir de evoluciones sociodemográficas, así como actualizar la arquitectura y los diseños urbanos para las nuevas realidades del siglo XXI.

En este informe se planteó que trabajar e incidir únicamente en una o dos de estas causas fundamentales de la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social no será suficiente para mover las agujas que permitan salir de la trampa: es necesario un enfoque integrado que incida simultáneamente en todas ellas.

La gran transformación para impulsar la sostenibilidad y combatir el cambio climático

La tercera gran transformación propuesta por la CEPAL en este informe es la relacionada con la sostenibilidad y el cambio climático. Además de adoptar enfoques transversales, es preciso un énfasis en sectores específicos. En este informe se incluyó el análisis de la transición energética, la electromovilidad, los minerales críticos para la transición energética y la electromovilidad, la gestión sostenible del agua, el turismo sostenible, la bioeconomía y la economía circular. La gestión de la transformación en todos estos y otros sectores requiere la adopción del enfoque moderno de políticas de desarrollo productivo.

Al igual que con las dos transformaciones anteriores, la promoción de la sostenibilidad también presenta retos de gobernanza, de fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones y de diálogo social. Por ejemplo, para una transición energética justa y sostenible, es necesario contar

con procesos de planificación y un rol activo del Estado, con el apoyo de los distintos organismos e instancias internacionales, y la participación multinivel de los distintos actores privados: empresas, sociedad civil y sector académico. La implementación efectiva y el seguimiento y evaluación continuos son esenciales para asegurar que estas políticas logren sus objetivos previstos. En una gobernanza efectiva de la transición energética se necesita crear o fortalecer los procesos de participación democrática de los ciudadanos en la toma de decisiones de política pública dado que implica cambios profundos, como las formas de producir y consumir la energía.

En materia de electromovilidad, también es preciso un cambio de paradigma, que trasciende la visión sectorial del transporte hacia una estrategia integral de movilidad sostenible. Esta visión pasa por importantes consideraciones de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones y la gobernanza. Las capacidades técnicas incluyen la promoción de una política pública integrada sobre electromovilidad, así como la generación de datos sobre las interrelaciones e impactos cruzados de orden económico, social y ambiental. En cuanto a las capacidades operativas, destaca el uso de tecnología y macrodatos para incentivar la utilización del transporte público, teniendo en consideración el rol de la movilidad en las tareas de cuidado. Las capacidades políticas incluyen la de promover una visión integral de la electromovilidad que genere confianza entre todos los actores clave y fomente la cooperación. Entre las capacidades prospectivas se destaca la de prospectiva tecnológica para anticipar la disponibilidad y penetración de distintas fuentes de energía (etanol, biogás, electricidad, hidrógeno), así como la identificación de tendencias en la demanda del servicio público de electromovilidad. Es imprescindible, además, una fluida comunicación y planificación conjunta entre instituciones estatales de nivel nacional y entre estas y las autoridades locales conocedoras de las tendencias y oportunidades en las ciudades. La gobernanza abarca también vínculos claros y formales con el sector privado y la sociedad civil con liderazgos públicos que aprovechen la ventana de oportunidad que ofrece la electromovilidad. Entender la electromovilidad como un sistema permitirá aprovechar cabalmente el impacto que las masivas inversiones en la renovación de las flotas públicas (y privadas) de automotores, y las inversiones y gastos asociados, podría tener sobre las ciudades.

Parte importante del gran impulso para la sostenibilidad es la gestión responsable de la cadena de suministro de minerales, que a su vez es un aspecto crucial para garantizar una transición energética justa, efectiva, inclusiva y sostenible. La producción y refinación de los minerales tiene importantes desafíos de naturaleza socioambiental que deben ser bien gestionados. Además, hay desafíos relacionados con una mejor gestión de los ingresos y gastos fiscales relacionados con la explotación de los recursos mineros, y con la industrialización y agregación de valor de los mismos, lo que requiere la aplicación de políticas de desarrollo productivo a partir de los minerales críticos para que los países no se queden solo en la etapa extractiva. En el futuro, con la previsible expansión de las energías renovables y el hidrógeno verde, los países con minerales críticos y nuevas fuentes de recursos renovables tendrán cada vez más una ventaja en el acceso a mercados que se prevé serán ambientalmente más restrictivos. Para avanzar en esta dirección, es necesaria una nueva gobernanza de los recursos naturales en la región. Se recomienda que esta nueva gobernanza sea multinivel, transparente, democrática y efectiva, y que incorpore el enfoque de ciclo de vida de los recursos naturales y considere los territorios. El fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas contribuirá a esa nueva gobernanza y permitirá que los países de la región desarrollen una visión estratégica de largo plazo, una adecuada regulación y una mayor coordinación.

Avanzar hacia la transición hídrica en la región exige acciones en cuatro pilares: la universalización del acceso, la reducción de la pobreza hídrica, la contención de externalidades negativas (para lo cual se requieren medidas de adaptación al cambio climático) y la introducción de nuevas tecnologías y enfoques, como la economía circular. Asimismo, es indispensable ajustar los marcos regulatorios para atraer nuevos inversores, lo que requiere, a su vez, instrumentos y sistemas de financiamiento innovadores. Fortalecer la gobernanza del agua y las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones propias de este sector es fundamental para mejorar la gestión hídrica en los países de la región.

El turismo es un sector dinámico y de gran impacto en el desarrollo de muchos países de América Latina y el Caribe, por lo que asegurar su sostenibilidad es parte central del desarrollo inclusivo y sostenible de muchos países y territorios. El turismo sostenible comprende cuatro elementos clave: i) un uso óptimo de los recursos naturales que mantenga los procesos ecológicos esenciales y conserve la biodiversidad y los ecosistemas;

ii) el respeto a la autenticidad cultural, la conservación del patrimonio cultural y las tradiciones, y la contribución a la interculturalidad, la diversidad y la tolerancia; iii) las operaciones económicas viables que brinden beneficios socioeconómicos a los participantes, y iv) la capacidad de planificar, dirigir y gestionar el desarrollo turístico con una gobernanza multinivel e incluyente. La complejidad del sector demanda la interacción de diversos sectores bajo la dirección de las autoridades nacionales de turismo. Es necesario promover las capacidades de los Gobiernos nacionales para empoderar a las comunidades locales de manera que estas se apropien de las estrategias turísticas y coordinen su implementación con los gobiernos subnacionales. Asimismo, son necesarios los espacios de planificación y toma de decisiones sobre el futuro de las actividades turísticas que incluyan a las comunidades, y estrategias de comunicación e información relevante para comunidades y empresas. Para ello, se necesitan mecanismos de coordinación y acceso e intercambio de datos públicos y privados. El diálogo social y el fortalecimiento de la gobernanza son cruciales para lograr estos propósitos.

Otro elemento fundamental para el desarrollo sostenible es el fomento de la bioeconomía como un motor para la transformación productiva. La bioeconomía es una oportunidad tanto de mitigación, como de adaptación al cambio climático en la agricultura, y de potenciar sinergias entre ambas. El aprovechamiento del poder transformador de la bioeconomía requiere el fortalecimiento de capacidades para la elaboración de estrategias que fomenten sinergias con otros sectores impulsores de la gran transformación productiva, así como el fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre las instituciones sectoriales responsables de la implementación de las estrategias y planes de acción. También requiere la creación e implementación de mecanismos de diálogo multisectorial y multiactor para conciliar visiones en torno al desarrollo de marcos regulatorios y de incentivos, y el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la vigilancia sobre desarrollos tecnológicos y cambios en patrones de consumo relevantes para el desarrollo futuro de la bioeconomía.

Por último, el otro elemento importante para avanzar hacia el desarrollo sostenible que se analizó en este informe es el impulso a la economía circular. El avance hacia la economía circular supone una gran transformación en los sistemas de producción y consumo, lo que requiere inversión, incorporación de nuevas tecnologías, demanda de nuevos talentos y competencias y creación de nuevos empleos. En ese sentido, se trata de una transformación productiva que aporta a modelos de desarrollo más productivos, inclusivos y sostenibles. El impulso a la economía circular necesita no solo de soluciones técnicas, sino también una gobernanza adecuada basada en la colaboración entre actores, la construcción de métricas, hojas de ruta de largo plazo y estrategias nacionales y el desarrollo de instrumentos económicos, financieros y regulatorios, entre otros elementos. Asimismo, es preciso fortalecer los instrumentos regulatorios que contribuyan a establecer y a ampliar los modelos de negocio circulares; alinear instrumentos económicos y financieros para reorientar inversiones hacia la circularidad, y desarrollar una sólida gobernanza con plataformas colaborativas donde el sector académico, el sector privado y el sector público puedan coordinar esfuerzos en torno a soluciones circulares innovadoras.

Para lograr avances sustanciales en las transformaciones propuestas por la CEPAL en este informe es preciso movilizar recursos financieros en el ámbito nacional e internacional. Tal como se analizó en el capítulo VII, es crucial fortalecer las finanzas públicas aumentando la capacidad de movilización de recursos mediante una mejora en la recaudación tributaria, pero también se requiere un marco sostenible para las finanzas públicas, permitiendo una gestión eficiente de la deuda pública, reduciendo déficits fiscales y asegurando la estabilidad macroeconómica. Otra estrategia esencial es el uso integral de herramientas de estabilización macroeconómica ya que la implementación de políticas macroprudenciales puede incrementar la resiliencia del sector financiero y atenuar la volatilidad macroeconómica, complementando otras políticas económicas para mejorar la gestión del ciclo económico. Es necesario ajustar las políticas monetarias y fiscales para apoyar la inversión y el crecimiento, evitando políticas procíclicas que exacerben las fluctuaciones económicas. También es necesario impulsar acciones más allá de la región para incidir en reformas en la arquitectura financiera internacional que faciliten el acceso a recursos para el desarrollo. En cuanto a los recursos privados internacionales, se deben diseñar estrategias integrales para la atracción de inversión extranjera directa y su vinculación con el resto de la estructura productiva nacional, así como el fomento de un mayor uso productivo de las remesas familiares.

Además del desarrollo de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas en las diversas áreas del financiamiento del desarrollo aquí mencionadas, es preciso fortalecer la gobernanza del financiamiento para el desarrollo, incluyendo la planificación para el desarrollo a nivel nacional y a nivel local, el diseño y la aprobación de proyectos de inversión pública, la elaboración de estrategias de cooperación para el desarrollo, y el diseño de estrategias de desarrollo del sector privado y de promoción de la inversión, entre otras acciones.

El aporte de la CEPAL

La CEPAL pone a disposición de los países de la región sus conocimientos y capacidades para acompañar procesos nacionales y regionales que permitan gestionar las transformaciones necesarias para superar las trampas del desarrollo. De acuerdo con sus mandatos, la CEPAL continuará elaborando análisis sobre los retos y las oportunidades que tiene la región para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. Estos análisis continuarán ofreciendo información técnica para la formulación y el seguimiento de políticas públicas. Asimismo, la CEPAL continuará poniendo a disposición de los países espacios de colaboración técnica para el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de sus instituciones a través de, por ejemplo, la creación de herramientas técnicas innovadoras que informen el diseño y la evaluación de políticas públicas; la impartición de cursos, talleres y seminarios para fortalecer los conocimientos y habilidades de los funcionarios públicos; el desarrollo de metodologías de planificación e intervención pública; la difusión de buenas prácticas internacionales, y el acompañamiento de procesos colaborativos para el diseño e implementación de iniciativas de desarrollo conjuntas entre el sector público, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil.

América Latina y el Caribe enfrenta diversas trampas de desarrollo que constituyen enormes obstáculos para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Esta crisis del desarrollo coincide con un contexto internacional que cambió significativamente en la última década, tanto en términos geoeconómicos como geopolíticos, y que se encuentra en transición hacia nuevas reglas para el comercio y la inversión.

En el marco de su cuadragésimo período de sesiones, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presenta una nueva propuesta en la que se examinan tres transformaciones indispensables para avanzar hacia un nuevo patrón de desarrollo: i) una transformación productiva para lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible; ii) una transformación para reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social, y iii) una transformación que impulse la sostenibilidad y combata el cambio climático. Este documento formula propuestas para llevar a cabo dichas transformaciones, enfocándose en cómo gestionarlas para superar las trampas de desarrollo que vive la región. Esta gestión requiere mejorar la gobernanza; fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones, y promover el diálogo social.

