

# Horizontes 2030

La igualdad en el centro del  
desarrollo sostenible

**Trigésimo sexto  
período de sesiones  
de la CEPAL**

Ciudad de México,  
23 a 27 de mayo de 2016



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Horizontes 2030

La igualdad en el centro del  
desarrollo sostenible



**Trigésimo sexto  
período de sesiones  
de la CEPAL**

Ciudad de México,  
23 a 27 de mayo de 2016



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretaría Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL.

En el grupo de redacción participaron Martín Abeles, Verónica Amarante, Wilson Peres, Esteban Pérez, Gabriel Porcile y Pablo Yanes, quienes contaron con la colaboración de Vianka Aliaga, Dillon Alleyne, Guido Camu, María Ortiz y Romain Zivy, todos ellos funcionarios de la CEPAL.

#### 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, 2013/2014) 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 parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Síntesis* (LC/G.2661/Rev.1), Santiago, 2016.

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

# Índice

<b>I.</b>	<b>El nuevo estilo de desarrollo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....</b>	<b>5</b>
	A. Un cambio de época.....	5
	B. El sesgo recesivo en la economía internacional: falta demanda y sobra liquidez .....	6
	C. Un mundo más integrado, pero más desigual .....	8
	D. “La mayor falla de mercado de todos los tiempos” .....	10
	E. Un nuevo consenso mundial.....	11
<b>II.</b>	<b>Se aceleran los cambios tectónicos de alcance mundial.....</b>	<b>13</b>
	A. China redefine espacios y estrategias en la economía internacional .....	13
	B. Los megaacuerdos crean mercados megarregionales .....	14
	C. La población crece menos y envejece.....	16
	D. Un mundo en crisis ambiental .....	18
	E. La nueva revolución tecnológica.....	21
<b>III.</b>	<b>Se deteriora el contexto económico internacional.....</b>	<b>25</b>
	A. La economía mundial ha perdido dinamismo .....	25

	B. Se desacelera el comercio internacional .....	28
	C. Un sector financiero desligado de la economía real .....	29
<b>IV.</b>	<b>Se debilita la posición de la región en la economía mundial .....</b>	<b>33</b>
	A. La región se rezaga .....	33
	B. Los determinantes de la desaceleración .....	36
	C. Persisten la vulnerabilidad externa y la baja inversión.....	40
<b>V.</b>	<b>No se cierran las brechas estructurales .....</b>	<b>45</b>
	A. Poca productividad e infraestructura deficiente.....	45
	B. La pobreza y la concentración del ingreso aumentan la vulnerabilidad .....	47
	C. Visibilizar la brecha de género .....	50
	D. Las desigualdades territoriales limitan el desarrollo de las personas.....	52
	E. El deterioro ambiental también aumenta la desigualdad.....	54
	F. Las brechas estructurales en las economías del Caribe .....	57
<b>VI.</b>	<b>Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo .....</b>	<b>59</b>
	A. Gobernanza para crear bienes públicos globales.....	61
	B. Consolidar el aporte regional .....	65
	C. Políticas nacionales para el cambio estructural progresivo.....	68
	D. Conclusión: hacia el gran impulso ambiental.....	73
Epílogo	<b>Coaliciones y pactos para un nuevo estilo de desarrollo.....</b>	<b>75</b>
<b>Bibliografía .....</b>		<b>79</b>

## **I. El nuevo estilo de desarrollo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

### **A. Un cambio de época**

El mundo debe cambiar su insostenible estilo de desarrollo. La pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y de los ingresos entre los países y dentro de ellos, y el riesgo de una grave crisis ambiental son factores cada vez más visibles y presentes en el debate. Se busca un nuevo estilo de desarrollo y una nueva agenda de políticas cuya urgencia es confirmada por la evolución reciente de la economía internacional y, en particular, de la región.

El estilo dominante muestra señales de agotamiento y amenaza los recursos comunes y el bienestar de las generaciones futuras. Al mismo tiempo, emerge en el sistema internacional un nuevo consenso en torno a una trayectoria distinta, que enfatiza el combate a la desigualdad y la protección del medio ambiente. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas, expresan este consenso, que constituye un avance político y conceptual respecto de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se trata de un avance en lo político, porque surgen de un debate amplio, en un contexto de multilateralismo democrático, en el que participaron los gobiernos y diversos actores sociales, y porque en ellos se retoma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los países en lo ambiental, económico y social. Representan también un progreso en lo conceptual, porque abarcan una gama más amplia de temas. La igualdad

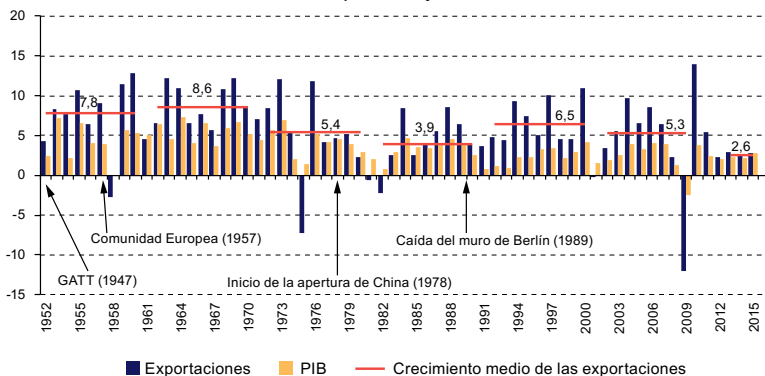
y la sostenibilidad ambiental son sus ejes principales, e incorporan iniciativas como la promoción del pleno empleo con productividad y calidad, la participación ciudadana y la transparencia.

## B. El sesgo recesivo en la economía internacional: falta demanda y sobra liquidez

El estilo dominante de desarrollo encuentra límites y genera desequilibrios que se manifiestan en el sesgo recesivo de la economía internacional, la inestabilidad generada por la desregulación del sistema financiero, el aumento de la desigualdad y la destrucción del medio ambiente.

Las tasas de crecimiento de la economía y el comercio internacionales han seguido una tendencia declinante desde mediados de los años setenta (véase el gráfico I.1). Esta trayectoria refleja la debilidad de la demanda agregada global en un sistema sin mecanismos que permitan una expansión coordinada de las economías y la corrección de las asimetrías competitivas entre los países, así como la caída de la elasticidad del comercio respecto del crecimiento del producto, que se traduce en una caída del volumen de las exportaciones respecto del PIB mundial.

**Gráfico I.1**  
**Desaceleración de la economía mundial, medida por la variación anual del volumen de exportaciones de bienes y del PIB, 1952-2015**  
*(En porcentajes)*



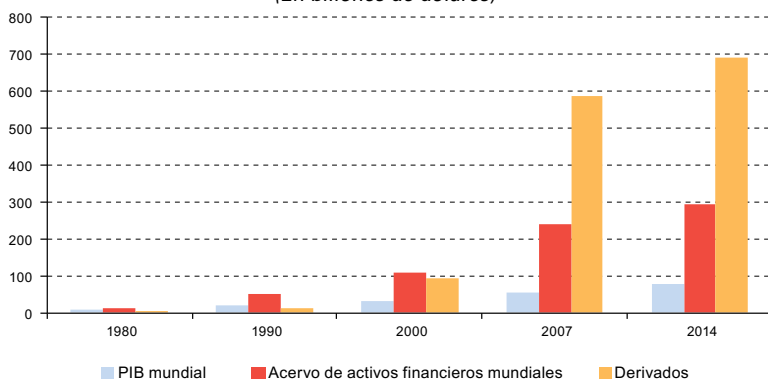
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La débil e incierta recuperación de la economía mundial después de la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 está asociada a la acumulación de desequilibrios comerciales en la primera mitad de la década de 2000 y, en algunos casos, a procesos de elevado endeudamiento externo. La falta de coordinación conduce a procesos en que los países deficitarios desaceleran o contraen sus economías (para reducir su déficit), mientras que los superavitarios no aceleran su crecimiento ni aumentan los salarios, con lo que no incrementan sus importaciones. Este comportamiento, conjugado con más financierización e incertidumbre, origina una desaceleración de la demanda agregada mundial, que se traduce en una tasa más baja de crecimiento. En ese juego, la mayor presión recae sobre los países deficitarios de menor desarrollo, que tienen menos recursos financieros o menores capacidades tecnológicas para mitigar el impacto del ajuste, disminuir sus importaciones o aumentar sus exportaciones.

La falta de demanda agregada coexiste con un exceso de liquidez. El sistema financiero sigue una trayectoria autoalimentada de multiplicación de sus activos, a lo que han contribuido los desequilibrios en la cuenta corriente y la consiguiente emisión de títulos de deuda. En el gráfico 1.2 se ilustra el despegue del mundo de las finanzas respecto del mundo de la producción: el monto de los activos financieros, en particular de los derivados financieros, aumenta fuertemente en relación con el PIB mundial. El potencial disruptivo de una riqueza financiera que se incrementa a gran velocidad y excede con creces los volúmenes de producción y comercio es sumamente alto (Ocampo, Rada y Taylor, 2009).

Los factores que explican esos desequilibrios no son solo comerciales y financieros; las asimetrías productivas y tecnológicas existentes entre los países están en la base de las diferencias de competitividad y los desequilibrios comerciales. Así, los países de América Latina y el Caribe son especialmente afectados por los ciclos de bajo crecimiento y liquidez internacional, debido a su especialización en pocos bienes de baja intensidad tecnológica y sus débiles capacidades para diversificar sus exportaciones e ingresar en nuevos mercados.



**Gráfico I.2****Desacople entre las finanzas internacionales y la economía real: PIB nominal, activos financieros y derivados financieros a nivel mundial, 1980-2014***(En billones de dólares)*

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Banco de Pagos Internacionales (BPI) y Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

## C. Un mundo más integrado, pero más desigual

La desigualdad de la distribución del ingreso aumentó fuertemente desde comienzos de la década de 1980 hasta el año 2000, luego de lo cual registró un leve incremento. En el mundo desarrollado y en varias regiones en desarrollo, la desigualdad está en su nivel más elevado en más de tres décadas (véase el gráfico I.3). El coeficiente de Gini de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aumentó de 0,29 en los años ochenta a 0,32 en 2013; una tendencia similar se observa tanto en países desarrollados que tradicionalmente han tenido mayores niveles de desigualdad (como los Estados Unidos, donde el coeficiente de Gini aumentó de 0,34 en 1985 a 0,39 en 2013), como en países con una larga tradición igualitaria, como los escandinavos (OCDE, 2015a)<sup>1</sup>.

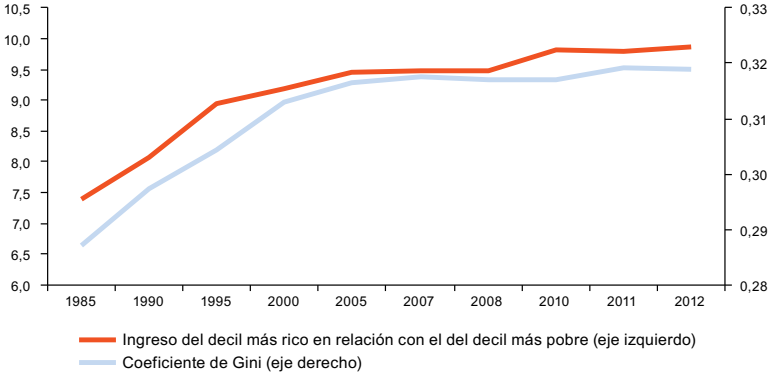
En el gráfico I.4 se presenta la evolución de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en una muestra de países, entre principios de la década de 2000 y principios de la década de 2010. Los puntos por debajo de la línea de los 45° (azules) representan a los países donde aumentó la igualdad (bajó el coeficiente de Gini), mientras que los puntos por encima de esa línea (rojos) corresponden a los casos en que el coeficiente

<sup>1</sup> En Finlandia, el coeficiente de Gini aumentó de 0,21 a 0,26; en Noruega de 0,22 a 0,25, y en Suecia de 0,20 a 0,27.

aumentó. En la mayoría de los países, creció la desigualdad. Casi todos los países donde se redujo la desigualdad son países latinoamericanos, en que los niveles de desigualdad eran inicialmente —y siguen siendo— de los más altos del mundo.

**Gráfico I.3**

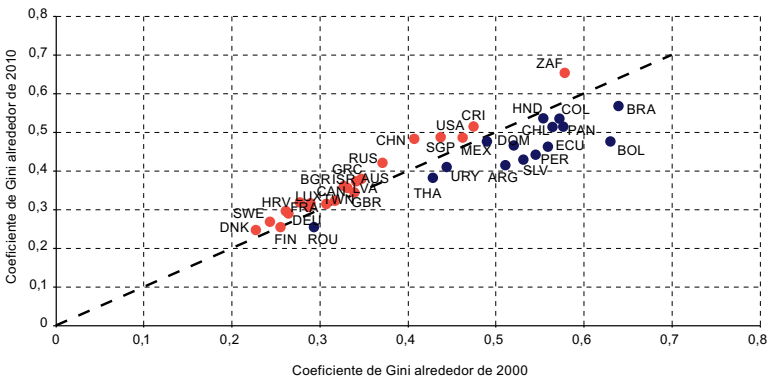
**Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): evolución del coeficiente de Gini y de la relación entre el ingreso promedio del decil más rico y del decil más pobre, 1985-2012**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, París, 2015.

**Gráfico I.4**

**América Latina (14 países) y otros países seleccionados: coeficiente de Gini, alrededor de 2000 y de 2010**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2015 y All the Ginis Dataset, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Luxembourg Income Study Database (LIS).

El aumento de la desigualdad contribuyó a la crisis financiera de 2008 y 2009, primero en los Estados Unidos y después a nivel global (Setterfield, 2013; Wisman, 2013). En la medida en que la participación de los salarios en el ingreso se redujo, las familias se endeudaron, sobre todo para la compra de viviendas. El endeudamiento creciente de las familias, el aumento de la relación entre el crédito y el capital propio en las operaciones financieras (apalancamiento), la multiplicación de activos financieros y la “exuberancia irracional” condujeron al desplome de un gran monto de títulos acumulado sobre una base muy frágil.

#### **D. “La mayor falla de mercado de todos los tiempos”**

El imperativo del cuidado del medio ambiente, otra dimensión clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, transforma la óptica con que se mira la dinámica económica, cuyas externalidades negativas ya no pueden ser ignoradas. Todo esfuerzo por recuperar el crecimiento global y reducir las brechas de ingreso entre países desarrollados y en desarrollo debe ser mediado y acompañado por un esfuerzo aún mayor por desacoplar el crecimiento del impacto ambiental.

Los impactos del cambio climático son muy intensos, pueden ser irreversibles y exigen una respuesta colectiva urgente. Se han traducido en aumentos persistentes de la temperatura de la superficie terrestre y cambios en la dinámica de los océanos, incluida una marcada reducción de la capa de hielo, al mismo tiempo que la proporción de especies en peligro de extinción ha aumentado significativamente.

Al no internalizar las externalidades de la contaminación ambiental, un país que contamina puede aumentar su producción y su empleo, mientras que los efectos negativos se sienten en otros países. El beneficio de la mayor producción es directo para quien produce, en tanto que sus externalidades negativas son difusas y, a veces, se perciben con más intensidad en regiones alejadas de la fuente de contaminación. Los incentivos se configuran de tal forma que la contaminación se vuelve la estrategia dominante. Por ese motivo, Nicholas Stern (2006) se ha referido a la contaminación y el cambio climático como “la mayor falla de mercado de todos los tiempos”. Por la misma razón, la reacción de la comunidad internacional y las políticas nacionales para cambiar el

patrón de desarrollo, especialmente en el marco del Acuerdo de París, aprobado en diciembre de 2015, han cobrado gran urgencia y una legitimidad inéditas.

## **E. Un nuevo consenso mundial**

La conciencia de los límites ambientales, económicos y sociales del estilo dominante de desarrollo se ha hecho mucho más fuerte en años recientes. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con sus 169 metas representan el consenso emergente en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo. Sus fundamentos se sostienen en los siguientes ejes conceptuales: enfoque de derechos, igualdad sustantiva y cierre de brechas entre los países y dentro de ellos, promoción del pleno empleo con productividad y calidad, plena incorporación de la perspectiva de género, progresividad, responsabilidades comunes pero diferenciadas (en la medida en que las economías en desarrollo no han sido históricamente las principales responsables por la crisis ambiental), indivisibilidad e interdependencia de los objetivos y participación ciudadana y transparencia.

Pese a los avances que implican, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS pueden ser interpelados desde tres puntos de vista. El primero se refiere a los medios para su implementación. La Agenda 2030 no cuenta con un marco institucional y una gobernanza global eficaz ni suficiente. Esto quedó reflejado en las recientes decisiones sobre financiamiento para el desarrollo plasmadas en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El segundo se vincula con sus problemas de consistencia interna: no incorpora un necesario análisis de la forma como los ODS se conectan entre sí, ni de su relación con las variables económicas que los condicionan.

Es indispensable contar con un marco analítico y un diagnóstico que articulen y expliquen la evolución de esas variables; para ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone recurrir a la tradición de su teoría del desarrollo, expresada y actualizada en los documentos de posición que componen la trilogía de la igualdad: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del*

*desarrollo* (CEPAL, 2012) y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a). Las políticas ahí propuestas se basan en la igualdad multidimensional como el valor que se quiere alcanzar con el modelo de desarrollo, el cambio estructural progresivo para generar empleos de calidad en senderos bajos en carbono y la interdependencia entre coyuntura y estructura —entre ciclo económico y tendencia de largo plazo de la tasa de crecimiento— como clave de una política macroeconómica para el desarrollo.

La tercera interpelación, la más importante, se refiere a la economía política. Existe un riesgo muy alto, como ocurrió en gran medida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyos propósitos además eran de carácter minimalista, de que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS se transformen en declaraciones de intenciones que luego son negadas de forma sistemática por la dinámica de los mercados y la *realpolitik*. Implementar la Agenda 2030 requiere de una nueva economía política —una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad— y nuevas coaliciones internacionales y nacionales.

Las políticas a favor de los ODS deben tomar en cuenta los grandes cambios que atraviesa la economía global y el contexto regional, temas que se discuten en las próximas secciones.

## **II. Se aceleran los cambios tectónicos de alcance mundial**

La irrupción de China, los megaacuerdos comerciales, el cambio demográfico, la crisis ambiental y la revolución tecnológica están transformando la economía y la sociedad a nivel mundial, redefiniendo la posición de los países y alterando el balance de poder entre los bloques, así como entre las economías desarrolladas y el mundo emergente. La dinámica y los resultados de estos procesos determinan la creciente necesidad de producir los bienes públicos globales necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un horizonte a 2030.

### **A. China redefine espacios y estrategias en la economía internacional**

Uno de los cambios más importantes de las últimas décadas es la consolidación de China como potencia económica y geopolítica con una posición predominante en el mundo, como la que tuvo hasta fines del siglo XVIII (Toynbee, 1961). Su capacidad de incorporar progreso técnico y cambiar su estructura productiva le ha permitido reducir la brecha de su PIB per cápita con respecto al de los países más avanzados. En 2014, las economías china y estadounidense representaban el 16,6% del PIB mundial cada una y la primera explicaba la mayor parte del aumento de la participación de los países emergentes en esa variable. Entre 1993 y 2014, la participación de las economías emergentes y en desarrollo aumentó del 42% al 57% del PIB mundial; si se excluyera a China, el aumento sería solo de 4 puntos porcentuales (del 37% al 41%).

El nuevo papel de China se percibe notoriamente en el ámbito regional latinoamericano, pues dicho país ha costeado numerosos proyectos y se ha convertido en una fuente alternativa de financiamiento para países con dificultades en su cuenta corriente. Además, la bonanza de los productos básicos, propiciada por su demanda de recursos naturales, amplió el margen de autonomía de las economías de América del Sur. Sin embargo, la relación entre China y América Latina y el Caribe ha sido predominantemente de tipo Norte-Sur. China ha mostrado una presencia creciente en la región en proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales. Las exportaciones de la región a China son principalmente de bienes de baja tecnología o intensivos en recursos naturales, con un impacto ambiental negativo (medido en términos de emisiones de CO<sub>2</sub> y consumo de agua por dólar exportado) más fuerte que el de las exportaciones destinadas al resto del mundo.

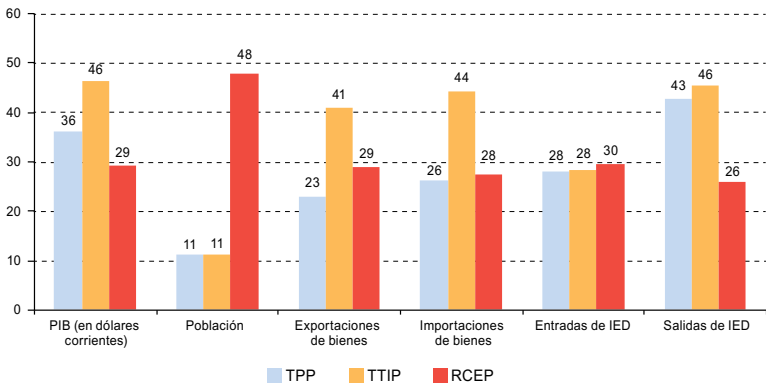
La región debería crear condiciones para negociar desde una posición más ventajosa las oportunidades que surgen en sus relaciones con China. Mientras que el mundo se mueve hacia megaacuerdos comerciales y se articula en torno a un conjunto de pocos pero grandes actores (Estados Unidos, la Unión Europea y China), integrados a sus regiones y con gran poder de negociación, América Latina y el Caribe sigue fragmentada y sin una estrategia común.

## **B. Los megaacuerdos crean mercados megarregionales**

Las iniciativas de integración económica en Asia, Europa y América del Norte lograron niveles de intercambio comercial y articulación productiva mucho más elevados que los de América Latina. A ellas se han sumado recientemente iniciativas megarregionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), cuya negociación concluyó en octubre de 2015, que incluye a los Estados Unidos y 11 economías de la cuenca del Pacífico, entre ellas 3 latinoamericanas (Chile, México y Perú), así como otros acuerdos en negociación. Entre estos destacan la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión (TTIP), entre los Estados Unidos y la Unión Europea, el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Japón, y la iniciativa de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), que competiría con el TPP como modelo para definir las reglas de juego en Asia en los próximos años.

Las actuales negociaciones megarregionales abarcan a economías que representan proporciones importantes de la población, el producto, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales (véase el gráfico II.1). Apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica bilateral de la mayoría de los acuerdos regionales. La agenda de temas incluidos en la negociación es mucho más amplia y compleja de lo que ha sido hasta ahora y comprende un número importante de áreas no abordadas por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (CEPAL, 2013; Rosales y Herreros, 2014).

**Gráfico II.1**  
**Agrupaciones seleccionadas: participación en el PIB,**  
**la población, el comercio y los flujos de inversión**  
**extranjera directa mundiales, 2013**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, abril de 2015 [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>, PIB y población; Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE) y Organización Mundial del Comercio (OMC), exportaciones e importaciones, y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), inversión extranjera directa.

**Nota:** TTIP = Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión; TPP = Acuerdo de Asociación Transpacífico; RCEP = Asociación Económica Integral Regional.

El prolongado estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC es uno de los factores que explican la irrupción de las negociaciones megarregionales, que, de prosperar, tendrán un fuerte impacto en los flujos mundiales de comercio e inversión. En particular,



la TTIP puede definir nuevas reglas sobre temas emergentes del comercio internacional, dado el elevado peso económico y la influencia en materia regulatoria de las partes. En este contexto, existe el riesgo de que se negocien normas y requerimientos ambientales, de calidad o trazabilidad de difícil cumplimiento para los exportadores de la región. Las nuevas reglas acordadas o en negociación en el TPP y la TTIP sobre propiedad intelectual, flujos de capital, manejo de información personal en Internet, empresas del Estado y temas laborales y medioambientales son algunos ejemplos. Así, entre otras, podrían verse reducidas las facultades de los gobiernos de la región para aplicar controles de capital con fines prudenciales, definir en forma autónoma sus niveles de protección laboral o ambiental, o garantizar el acceso a la tecnología con fines educacionales y de fomento de la innovación.

Los países latinoamericanos que participan en las negociaciones megarregionales experimentarían de manera directa el impacto de esas nuevas normas, mientras que los que no participan se verían expuestos a ellas de manera indirecta, ya que sus resultados podrían constituir la base para futuros acuerdos multilaterales en la OMC<sup>2</sup>.

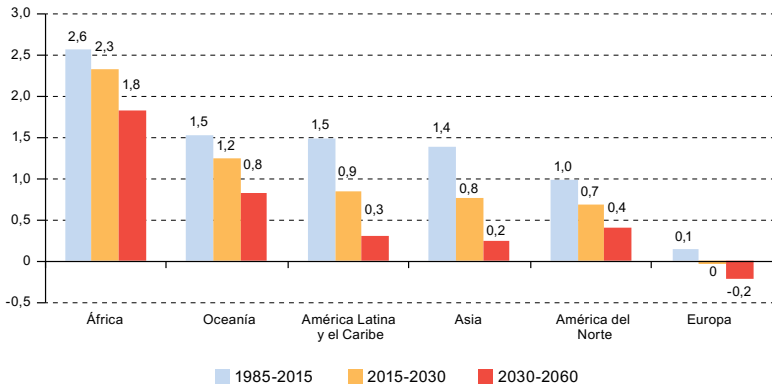
### **C. La población crece menos y envejece**

El crecimiento de la población se ha desacelerado en todas las regiones del planeta. Se espera que su tasa de crecimiento sea menor al 1% anual en la mayoría de las regiones durante el período de los ODS (2015-2030), mientras que en las dos décadas anteriores superaba el 1,5% anual (véase el gráfico II.2). Este cambio ha sido resultado del marcado descenso de la fecundidad. Al mismo tiempo, hay notorias diferencias en las tasas de crecimiento de la población entre regiones, con tasas aún elevadas en África y muy reducidas en Europa. Las diferencias en la fecundidad y los grados de desarrollo entre regiones implican que las economías avanzadas continuarán siendo un polo de atracción de inmigrantes en las próximas décadas.

---

<sup>2</sup> Chile, México y el Perú ya habían asumido varios de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Asociación Transpacífico en sus acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, por lo que en principio los ajustes necesarios en sus políticas y legislaciones serían menores que en el caso de países asiáticos como Malasia y Viet Nam, que no habían suscrito previamente acuerdos con los Estados Unidos.

**Gráfico II.2**  
**Tasas de crecimiento de la población por regiones,**  
**1985-2015, 2015-2030 y 2030-2060**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° ESA/P/WP/241, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

En las tres regiones que reciben más inmigración (Europa, América del Norte y Oceanía), sigue aumentando el porcentaje de la población nacida en el extranjero, lo que contrasta con el descenso o la estabilidad de ese porcentaje en América Latina y el Caribe, Asia y África. La inmigración compensa el descenso de la fecundidad en las tres regiones más receptoras, mientras que actúa en el sentido opuesto en América Latina y el Caribe<sup>3</sup>.

La creciente inquietud política sobre la fecundidad y la migración es especialmente preocupante porque puede aumentar la xenofobia: ante la baja fecundidad, grupos nacionalistas han asociado la identidad nacional a la población nacida en el país y consideran a los inmigrantes como una amenaza. Así, han ascendido grupos y partidos políticos con plataformas hostiles y de discriminación en contra de los inmigrantes, los refugiados o las minorías religiosas y étnicas.

<sup>3</sup> Por cada 100 nacimientos, 10 emigrantes dejaron América Latina y el Caribe en el período 2005-2010. Esa media esconde el gran peso de la emigración en varios países. Por ejemplo, en El Salvador hubo 46 emigrantes por cada 100 nacimientos y esa cifra ascendió a 39 en Jamaica, 32 en Cuba, 29 en Nicaragua y 24 en el Perú.

Otras dos tendencias demográficas con fuerte impacto económico son la urbanización y el envejecimiento. En 2008, por primera vez, la mayoría de la población mundial vivía en zonas urbanas. En 1950 existían solo 2 megaciudades (con más de 10 millones de habitantes), Tokio y Nueva York, y 77 ciudades denominadas millonarias (con más de un millón de habitantes). Actualmente hay 29 megaciudades y 501 ciudades millonarias, y se proyecta que durante el período de los ODS se conformen 12 megaciudades y 160 ciudades millonarias adicionales. La caída de la fecundidad y la mayor longevidad han llevado al envejecimiento de la población mundial, lo que ha cambiado los patrones de consumo e inversión. Por ejemplo, el peso de la atención de la salud en la economía y su financiamiento aumentará durante el período de los ODS.

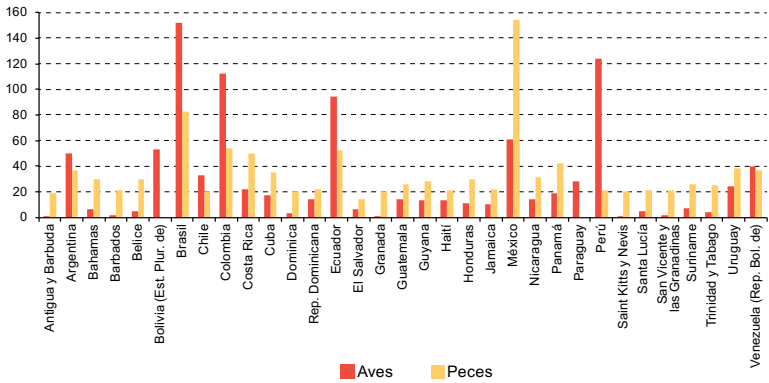
Las nuevas tecnologías son cruciales para responder a los desafíos de una población cada vez más envejecida y concentrada en grandes ciudades. En particular, la Internet de las cosas puede mejorar la provisión de servicios de salud y posibilitar la construcción de ciudades inteligentes, ambientalmente sostenibles e integradas. Es parte de una nueva frontera schumpeteriana para la innovación y el cambio estructural, que tiene estrechas sinergias con los objetivos de la igualdad y el cuidado del medio ambiente.

## **D. Un mundo en crisis ambiental**

La humanidad se encuentra ante un punto de no retorno: el impacto ambiental del estilo de desarrollo dominante pone en peligro su supervivencia y la de otras especies. El equilibrio ecosistémico es único y puede ser dañado irreversiblemente por causas antropogénicas. En el gráfico II.3 se muestra el número de especies de aves y peces en peligro de extinción en países latinoamericanos.

Si se mantienen las tendencias actuales, las pérdidas económicas por razones ambientales podrían representar al menos el 1% del PIB regional anual hasta 2100. Estos costos serían superiores en los países andinos, centroamericanos y del Caribe, y a ellos se agregan los causados por los fenómenos hidrometeorológicos extremos y la elevación del nivel del mar. Además, en algunos casos, como los que afectan la biodiversidad o las vidas humanas, las consecuencias no son cuantificables económicamente.

**Gráfico II.3**  
**América Latina y el Caribe: especies amenazadas,**  
**por grupo taxonómico, 2013<sup>a</sup>**  
*(En unidades)*

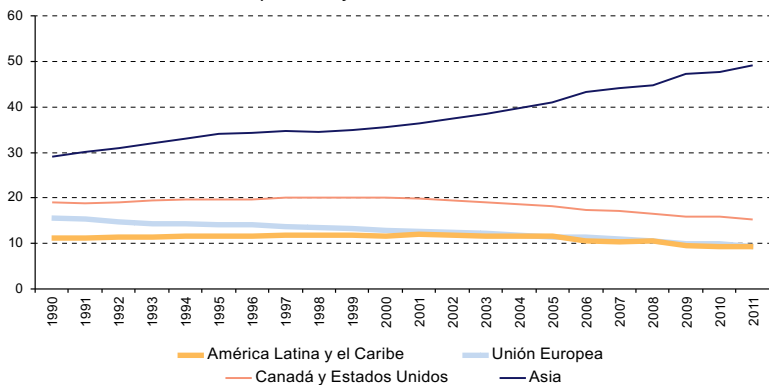


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN).

<sup>a</sup> Las especies amenazadas representan el número de especies clasificadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) en las siguientes categorías: en peligro crítico, en peligro y vulnerable.

De acuerdo con el consenso científico, es necesario pasar del actual nivel de emisiones, cercano a las 40 gigatoneladas de gases de efecto invernadero anuales, equivalente a un promedio de emisiones mundiales de 7 toneladas per cápita, a un nivel de 2 toneladas per cápita en 2050. América Latina y el Caribe se mueve en la dirección opuesta y aumenta sus emisiones a una tasa del 0,6% anual. El consumo energético en la región produce 4,6 toneladas de emisiones per cápita, un nivel casi igual al de la Unión Europea, con la diferencia de que en Europa se están desacoplando las emisiones del crecimiento a un ritmo del -0,9% anual (véase el gráfico II.4). Alcanzar las 2 toneladas per cápita —con la desigual distribución del ingreso existente en la región, donde los sectores de mayor ingreso contribuyen desproporcionadamente a las emisiones— requiere de una considerable mejora en el alcance y la calidad de los servicios públicos urbanos, como el transporte masivo, la infraestructura para el manejo de residuos y la iluminación pública, una mayor penetración y diversificación de las energías renovables (actualmente de un 24% en promedio) y medidas de preservación en la agricultura y la cubierta forestal.

**Gráfico II.4**  
**Emisiones de gases de efecto invernadero, por regiones, 1990-2011**  
 (En porcentajes del total mundial)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0. ©2014. Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

Frente al Acuerdo de París, es de esperar que se superen las insuficiencias de las medidas globales para frenar el cambio climático y que los países de la región enfrenten los crecientes costos de mitigación y, sobre todo, de adaptación con propuestas de inversión novedosas que impulsen el crecimiento (CEPAL, 2010b).

El movimiento hacia senderos de crecimiento bajos en carbono no se producirá sin un paquete de inversiones complementarias, un gran impulso (*big push*) ambiental<sup>4</sup>, en que cada inversión debe coordinarse con inversiones paralelas en otros sectores para que cada una de ellas sea rentable y viable. No habrá inversiones en nuevas fuentes de energía sin inversiones en la industria y el consumo que permitan que las primeras operen de forma eficiente. Tampoco se crea un nuevo sistema de transporte sin una expansión simultánea de la infraestructura vial, los servicios de apoyo, las redes y ciudades inteligentes, las interconexiones físicas y virtuales, y la capacidad de operar, mantener, reparar y, en algunos casos, producir los equipos y vehículos necesarios. No hay cambios en los patrones de consumo y producción si la estructura de costos y precios (incluidos subsidios e impuestos ambientales) no

<sup>4</sup> El concepto de un gran impulso (*big push*) como elemento central de una política de desarrollo fue propuesto por Rosenstein-Rodan (1943).

penaliza los procesos y bienes contaminantes. Implementar un paquete de inversiones en torno a un nuevo estilo de desarrollo sostenible puede y debe ser parte de la respuesta a los problemas de escasez de demanda agregada que sufre la economía mundial. El gran impulso ambiental es el complemento natural a un keynesianismo ambiental global.

## **E. La nueva revolución tecnológica**

La actual trayectoria tecnológica se basa en la capacidad de entender la estructura y el comportamiento de la materia desde los elementos y escalas más elementales hasta su agregación en estructuras y sistemas complejos. Sobre esta base, se constituyen las plataformas científico-tecnológicas de lo que se ha denominado la convergencia NBIC (nanociencia, biología, información y conocimiento): la nanociencia y la nanotecnología, las ciencias de la vida y la biotecnología, las ciencias y tecnologías de la información y las comunicaciones, y las ciencias cognitivas y tecnologías relacionadas (Roco y Bainbridge, 2003).

Del concepto de convergencia NBIC se ha avanzado al de convergencia CTS (conocimiento, tecnología y sociedad), definida como una interacción cada vez más intensa y transformadora entre disciplinas científicas, tecnologías, comunidades y dominios de la actividad humana para lograr una compatibilidad, sinergia e integración mutua y, mediante este proceso, crear valor y diversificarse para alcanzar objetivos comunes (Roco y otros, 2014). La convergencia CTS es importante para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, las interacciones entre las plataformas de escala humana (sistemas alimentarios locales), de escala global (ciclo del agua, ciclo del nitrógeno, clima) y de escala NBIC (por ejemplo, mejoramiento genético) tendrían implicaciones significativas para los objetivos relacionados con la eliminación del hambre y la producción sostenible de alimentos (Objetivo 2), la acción climática (Objetivo 13) y la protección de los ecosistemas terrestres (Objetivo 15).

### **1. Bio y nanotecnologías**

Desde sus inicios a mediados del siglo pasado, la revolución en la biotecnología ha mejorado las condiciones de vida de la sociedad, sobre todo por sus usos en la agricultura y la medicina. En la actualidad, sus principales aplicaciones tienen lugar en las siguientes áreas: agricultura y ámbitos relacionados; acuicultura y áreas marino costeras; salud,

medicina y procedimientos de diagnóstico; alimentación y nutrición; aplicaciones industriales; zonas áridas y desérticas; combate contra el bioterrorismo y contra la guerra y los delitos biológicos, y remediación de problemas de contaminación.

Las aplicaciones más recientes de la biotecnología en la agricultura se orientan a mejorar el desempeño productivo y desarrollar variedades con características deseables. En la solución de problemas ambientales, las aplicaciones de la biotecnología abarcan ámbitos como el mejoramiento de la calidad del suelo a partir del reciclaje de nutrientes y la producción sostenible de biomasa, la imitación de la naturaleza para obtener componentes bioactivos y enzimas a partir de plantas y microorganismos, y la sustitución de productos de la industria petroquímica por productos químicos de origen biológico. También irrumpe un creciente uso en la industria, dando lugar a nuevos conceptos como el de industrias de base biológica (Comisión Europea, 2013) y el de biorrefinerías, en particular, las biorrefinerías que utilizan desechos como materia prima (Venkata Mohan y otros, 2016). Por su parte, el desarrollo de la nanotecnología ha sido exponencial y abarca la agricultura y la agroindustria, los textiles, la electrónica, la medicina y los procesos de diagnóstico clínico, la industria farmacéutica, la robótica y los procesos de manufactura, entre muchos otros ámbitos. Al ser de muy reciente desarrollo, la nanotecnología está poco regulada. Ello plantea un reto regulatorio importante en ámbitos como la manufactura de nuevos productos y la protección de los trabajadores y del entorno (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008).

## **2. La universalización de la economía digital**

Las tecnologías digitales han alcanzado una difusión sin precedentes en América Latina y el Caribe: el 51% de sus habitantes usaban Internet en 2014. La convergencia entre dispositivos, aplicaciones, redes y plataformas basados en Internet es un factor clave en el crecimiento económico y la competitividad: hoy la economía mundial es una economía digital.

En la actualidad, la mayor transformación de la economía se observa en los modelos de negocios basados en la Internet de las cosas. Los principales avances emergen en las áreas de la salud (aplicaciones de monitoreo, dispensadores de medicina y telemedicina), la industria manufacturera (robotización, fabricación avanzada y servicios máquina

a máquina (M2M) de próxima generación), la energía, el transporte, los recursos naturales y las redes eléctricas inteligentes, claramente vinculadas con los ODS (CEPAL, 2015a). En este marco, los patrones de consumo y producción están cambiando con rapidez, lo que es desafiante para la región latinoamericana, para la cual la producción de las nuevas tecnologías es fundamentalmente exógena.

La implementación de la Internet de las cosas tiene efectos disruptivos en todos los sectores: las fronteras entre industrias y mercados se modifican rápidamente ante la emergencia de productos inteligentes conectados (Porter y Heppelmann, 2014) y sistemas ciberfísicos de producción. Hay una revalorización del papel de las manufacturas, por su capacidad de combinación con los servicios digitales: la manufactura avanzada está revolucionando este sector, al elevar su contenido de conocimientos, flexibilidad y potencial competitivo. Para ello, algunos países han fortalecido sus políticas industriales y tecnológicas, como lo muestran las estrategias Industria 4.0 en Alemania, Manufactura avanzada en los Estados Unidos o Made in China 2025.

La competitividad y el crecimiento de los países dependerán de su integración al ecosistema digital mundial. Esto los obligará a mejorar su infraestructura, el capital humano y el entorno empresarial, definir estándares globales, regular los flujos de datos, proteger los derechos de propiedad intelectual y defender la seguridad y privacidad de los usuarios. Estos temas deberían abordarse con una visión regional y, como se plantea en el capítulo VI, impulsar en América Latina y el Caribe la constitución de un mercado digital común apoyaría sustantivamente la expansión de la economía digital (CEPAL, 2015a).





### **III. Se deteriora el contexto económico internacional**

El escenario económico mundial será menos favorable en los próximos años, con tasas de crecimiento del PIB global menores que los promedios de las décadas anteriores. Este bajo crecimiento se debe a la pérdida de dinamismo de sus motores (la inversión, la productividad y, más recientemente, el comercio), fenómeno que se observa principalmente en los países desarrollados. Si bien las economías emergentes, sobre todo China, han sostenido tasas elevadas de crecimiento, no han sido capaces de tomar el relevo y transformarse en el pivote del crecimiento mundial.

#### **A. La economía mundial ha perdido dinamismo**

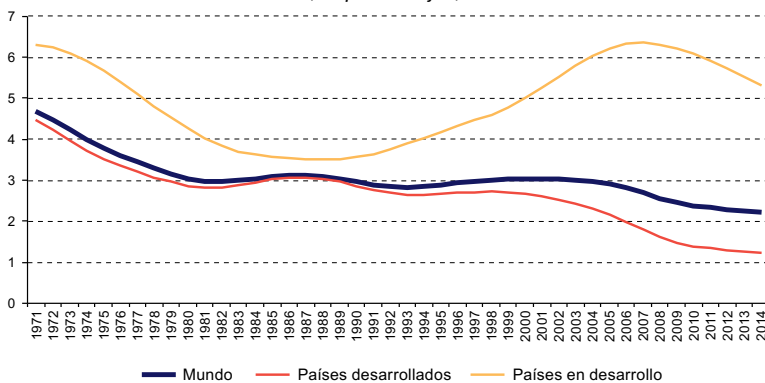
Desde hace más de dos décadas, la tasa de crecimiento de la economía mundial muestra una tendencia a la baja: la tasa de crecimiento del PIB tendencial real cayó del 5,4% en el período 1961-1969 al 3,8% en el período 1971-1979 y al 2,9% en el período 1990-1999, y posteriormente se mantuvo alrededor de ese nivel entre 2000 y 2014 (véase el gráfico III.1).

Esta tendencia refleja el declive secular de las economías más desarrolladas, cuyo crecimiento disminuyó entre los períodos 1961-1969 y 2000-2014. Por el contrario, las regiones en desarrollo han crecido a una tasa superior al promedio del mundo y de los países desarrollados, pero sin compensar la caída de estos últimos.

La desaceleración tendencial de la economía mundial se asocia, en primera instancia, a la disminución de la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo (FBCF), que pasó del 4,0% a principios

de la década de 1970 al 3,2% en las décadas de 1980 y 1990. Su recuperación a principios de la década de 2000 fue transitoria y, a partir de la crisis financiera mundial, su tasa de crecimiento fue inferior al 3%.

**Gráfico III.1**  
**Tasa de crecimiento tendencial del PIB, 1971-2014**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

La tendencia a la baja de la inversión y la acumulación de capital ha incidido de manera negativa en la tasa de crecimiento de la productividad, ya que las innovaciones tecnológicas más modernas se incorporan en el acervo de capital más reciente. A la par con la baja tendencial del crecimiento económico y la inversión, el ritmo de crecimiento de la productividad ha tendido a desacelerarse o estancarse, sobre todo en el mundo desarrollado. Su tasa de crecimiento en los Estados Unidos aumentó en la década de 1990 (del 1,4% al 2,6% en promedio entre los períodos 1990-1995 y 1996-2000), y luego disminuyó por debajo del 1% en la primera mitad de la década de 2000 y se mantuvo en torno al 1% entre 2010 y 2015. Por su parte, la zona del euro y el resto de las economías industrializadas registraron una clara disminución en los años noventa. En las economías en desarrollo, la productividad aumentó entre las décadas de 1990 y 2000, debido, en gran medida, al desempeño de China y la India, países donde se duplicó con creces entre la segunda mitad de la década de 1990 y la década de 2000. Por otra parte, la productividad se estancó en los países en desarrollo de Asia (sin incluir China ni la India), Oriente Medio y África del Norte, y América Latina.

El comportamiento de la demanda agregada es clave en la decisión de invertir debido a su impacto en las expectativas de rentabilidad. Dos factores que han contribuido de forma decisiva a debilitarla son el aumento de la desigualdad y el creciente peso del sector financiero.

En las economías desarrolladas y en algunas de las economías en desarrollo, la desigualdad está en su nivel más elevado en 30 años (OCDE, 2011 y 2015b), lo que se refleja en el aumento del coeficiente de Gini antes comentado (véanse los gráficos I.3 y I.4) y de la relación entre el ingreso medio del decil más rico y el ingreso medio del decil más pobre. Entre 1985 y 2013, en los países de la OCDE, el ingreso medio del decil más rico pasó de septuplicar al del decil más pobre a ser diez veces superior a este. Otro indicador del aumento de la desigualdad es la participación salarial en el PIB, que en las economías más avanzadas cayó del 63% en el período 1960-1980 al 56% en 2012. El aumento de la desigualdad es aún más notorio en términos de la riqueza. Según Credit Suisse (2015), el 1% más rico de la población de Europa Occidental posee el 31% de la riqueza, mientras que el 40% más pobre posee solo el 1%.

El mayor aumento de la desigualdad se produjo en las décadas de 1980 y 1990, un período caracterizado, en el mundo desarrollado, por la simultánea reducción de la volatilidad de la inflación y de la tasa de crecimiento del PIB. La gran moderación terminó al colapsar Lehman Brothers en septiembre de 2008, lo que marcó el inicio de la crisis financiera mundial. Una tendencia similar se observa en los países en desarrollo, cuyos niveles de desigualdad son mucho mayores que los de los países desarrollados. Entre 1990 y fines de la década de 2000, los coeficientes de Gini pasaron de 0,38 a 0,40 en las regiones en desarrollo.

Los sistemas impositivos y de protección social no han corregido las tendencias al aumento de la desigualdad (Vieira, 2012), sobre todo en América Latina y el Caribe. Mientras que los países de la OCDE, mediante los impuestos y las transferencias, logran en promedio una reducción del 35% del coeficiente de Gini del ingreso de los hogares, en América Latina esa reducción es de solo el 6% (Amarante, 2015). La desigualdad genera una menor capacidad de consumo que, si no es compensada por el aumento de la inversión, implica una desaceleración de la demanda agregada.

En América Latina y el Caribe, solo un tercio de la participación de las utilidades en el PIB se traduce en inversión, lo que contrasta con la situación en Asia, donde esa variable alcanza los dos tercios. América Latina y el Caribe no es únicamente la región más desigual del planeta, sino también aquella cuya élite es más renuente a traducir su posición de privilegio en la inversión de las utilidades (Palma, 2014).

## B. Se desacelera el comercio internacional

A diferencia del declive tendencial de la tasa de crecimiento del producto y la inversión a partir de la década de 1970, el comercio mantuvo un elevado dinamismo hasta el inicio de la crisis financiera mundial. Desde entonces, también ha mostrado señales de desaceleración. Su tasa de crecimiento pasó, en promedio, del 7,6% en el período 1992-1995 al 4,8% en el período 2001-2015. La desaceleración del comercio afecta sobre todo a las economías avanzadas y, en menor medida, a las regiones en desarrollo. En estas últimas, la intensidad de la desaceleración es heterogénea: se concentra más en América Latina y el Caribe, y África y Oriente Medio que en Asia y Europa Oriental y Central (véase el cuadro III.1).

**Cuadro III.1**  
**Crecimiento del volumen de las exportaciones del mundo**  
**y por región, 1990-2015<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes anuales)*

	1992-1995	1996-2000	2001-2007	2008-2011	1992-2000	2001-2015
<b>Comercio mundial</b>	<b>7,4</b>	<b>8,1</b>	<b>5,7</b>	<b>2,8</b>	<b>7,8</b>	<b>4,1</b>
<b>Exportaciones mundiales</b>	<b>7,3</b>	<b>8,1</b>	<b>5,6</b>	<b>3,1</b>	<b>7,8</b>	<b>4,1</b>
<b>Economías industrializadas</b>	<b>6,2</b>	<b>7,6</b>	<b>3,6</b>	<b>0,8</b>	<b>7,0</b>	<b>2,3</b>
Estados Unidos	8,6	8,2	3,7	3,8	8,3	3,4
Japón	2,7	5,5	6,5	1,3	4,2	3,6
Zona del euro	6,0	8,3	4,4	0,3	7,3	2,5
Otras economías industrializadas	-	-	0,7	0,0	-	0,9
<b>Economías emergentes</b>	<b>9,7</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>6,0</b>	<b>9,4</b>	<b>6,8</b>
Asia	12,4	10,5	12,1	8,1	11,4	8,9
Europa Oriental y Central	11,3	10,1	11,7	4,4	10,6	7,9
América Latina	11,0	10,2	4,7	2,4	10,5	4,2
África y Oriente Medio	3,5	4,7	2,0	2,0	4,2	1,8

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), *World Trade Monitor*, 2015.

<sup>a</sup> En el caso de 2015, se incluyen datos hasta septiembre.

La desaceleración del comercio responde a factores cíclicos y a causas estructurales, como lo indica la disminución de la elasticidad de largo plazo de las exportaciones globales con respecto a la producción mundial. La elasticidad de largo plazo del índice de volumen de las exportaciones respecto de la producción industrial disminuyó de 2,0 en el período 1991-2000 a 1,6 en el período 2002-2008 y a 1,0 en el período 2010-2015.

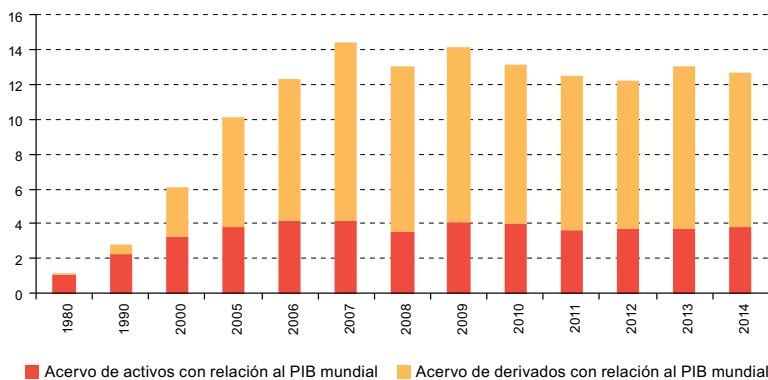
La menor elasticidad del comercio con respecto al ingreso responde a tres factores. En primer lugar, han perdido peso los componentes de la demanda agregada con un mayor contenido de importaciones, como la inversión (CEPR, 2015; Bussiere y otros, 2013; Anderton y Tewolde, 2011). En segundo término, ha perdido dinamismo la expansión de las cadenas de valor a nivel mundial (Constantinescu, Matto y Ruta, 2015). Esto refleja el hecho de que el proceso de fragmentación del proceso productivo entre países encuentra límites, lo que se confirma además en el debate sobre la importancia de la relocalización (*reshoring*). Finalmente, el sistema internacional conlleva una tendencia recesiva, en particular en la zona del euro, debido al mecanismo de ajuste predominante ante los desequilibrios de la balanza de pagos. Los países superavitarios han sido renuentes a seguir políticas fiscales expansivas, por lo que todo el peso del ajuste recae sobre los países deficitarios, que tienden a desacelerar su crecimiento o contraer su economía.

### **C. Un sector financiero desligado de la economía real**

Aparte de las transformaciones en la esfera real, el contexto internacional se caracteriza por un sector financiero cuyos montos de transacción superan con creces los de la economía real. Ese sistema es liderado por grandes instituciones financieras complejas, caracterizadas por un elevado grado de interconectividad y concentración, y por una estructura de pasivos sesgada hacia el apalancamiento procíclico. Además, ese sector tiene un importante segmento poco regulado, el sistema bancario paralelo (*shadow banking system*), lo que eleva la incertidumbre. Esto forma parte de un proceso de financiarización definido como la creciente importancia de los mercados financieros, las instituciones financieras y las élites financieras en el funcionamiento de las economías y sus instituciones de gobernanza, a nivel nacional e internacional (Epstein, 2006).

En las últimas tres décadas, el sector financiero ha registrado una expansión sin precedentes. Entre 1980 y 2014, sus activos a nivel mundial (sin tener en cuenta los derivados) se expandieron de 12 billones a 294 billones de dólares (1,1 y 3,7 veces el PIB mundial, respectivamente). En el mismo período, el valor de los contratos de derivados aumentó de 1 billón a 692 billones de dólares, llegando a representar cerca del 70% de los activos financieros globales. Los derivados, cuyo valor era cercano al PIB mundial en 1980, pasaron a representar más de diez veces el valor del PIB mundial a partir de la segunda mitad de la década de 2000 (véase el gráfico III.2).

**Gráfico III.2**  
**Profundización financiera mundial, 1980-2014**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de McKinsey, *Investing in Growth: Europe's next challenge*, 2012; McKinsey, *Mapping Global Capital Markets*, 2011; Deutsche Bank, *The Random Walk. Mapping the World's Financial Markets 2014, 2015*; Banco de Pagos Internacionales (BPI), "Statistical Release. OTC derivatives," 2015; y Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015.

Los gobiernos respondieron a la crisis de 2008 y 2009 con políticas fiscales y monetarias expansivas que evitaron que esta se profundizara o se prolongara aún más. A medida que se reducían los espacios fiscales (por un aumento de la deuda pública como porcentaje del PIB o, en los Estados Unidos, por los problemas políticos que originaba la expansión del gasto), el curso de acción predominante fue una política monetaria expansiva (*quantitative easing* (QE)), adoptada primero por los Estados Unidos y el Japón, y más recientemente por la Unión Europea. La

expansión monetaria ha contribuido a mantener las tasas de interés de largo plazo en un nivel muy bajo. Sin embargo, la demanda agregada no se reactivó de manera significativa, confirmando el patrón de mucha liquidez y poca demanda efectiva.

El crecimiento del sector financiero ha sido liderado por los grandes grupos, entre los que destacan las instituciones financieras grandes y complejas, que dominan el sistema financiero mundial. Las instituciones de este tipo están altamente interconectadas, de forma que el sistema financiero se vuelve menos dependiente de los depósitos, pero más dependiente de los préstamos entre las propias instituciones. Uno de los reflejos más importantes es la creciente y estrecha relación entre el sistema bancario y el mercado de capitales. Como consecuencia de esta mayor conectividad, la estabilidad financiera de una institución depende de la estabilidad de otras. En este sentido, el manejo de la situación de riesgo en una institución financiera individual tiene consecuencias en el sistema en su totalidad: puede dar lugar a un riesgo sistémico.

Estos cambios fueron reforzados por la desregulación que impulsó el crecimiento del sector financiero paralelo a nivel nacional y global. Este incluye a los intermediarios financieros que operan fuera del sistema formal y que llevan a cabo operaciones de intermediación de crédito, incluidas operaciones de apalancamiento y de transformación de los plazos de madurez de los títulos. La importancia del sector financiero paralelo mundial ha aumentado desde la crisis, pasando de entre 60 y 67 billones de dólares aproximadamente en 2007 a 71 billones de dólares en 2012 y, según el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, 2014), representa un 24,0% y un 46,7% de los activos totales y de los activos del sistema bancario a nivel global, respectivamente.

Las transformaciones del sector financiero tienen implicaciones importantes en la dinámica de la economía real, como se observa en el mercado de los productos básicos en la década de 2000. Las materias primas pueden ser consideradas un activo financiero, en el sentido de que sus precios responden a cambios en las expectativas sobre las condiciones futuras más que al estado actual del mercado, a la demanda y la oferta (es decir, las variables fundamentales). Algunas grandes instituciones financieras, como Goldman Sachs, JP Morgan y Morgan Stanley, tienen



un papel cada vez más importante en estos mercados<sup>5</sup>. El creciente papel de los productos básicos como activos financieros se observa también por el hecho de que muestran un mayor grado de asociación con los activos financieros tradicionales, como las acciones, en términos de su rentabilidad y volatilidad. Esto implica que el comportamiento de los productos básicos depende en mayor medida de los factores que explican el comportamiento y las fluctuaciones de las bolsas de valores.

---

<sup>5</sup> Los grandes bancos involucrados en los mercados de productos básicos son también los que se han visto fuertemente afectados por la crisis financiera mundial. Su apalancamiento ha caído (pasando, en el promedio de los antiguos bancos de inversión, de 33 a 12 entre el período 2007-2008 y el año 2012); para mantener sus niveles de beneficio, han tenido que optar por otras estrategias, como la inversión en productos básicos. Las recientes caídas de sus precios han llevado a esas instituciones a modificar su portafolio de inversiones, dando una menor importancia a las materias primas.

## **IV. Se debilita la posición de la región en la economía mundial**

América Latina y el Caribe enfrenta los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con una tasa de crecimiento de largo plazo menor que la de otras regiones del mundo en desarrollo y una persistente vulnerabilidad externa. Desde el período 2010-2011, la mayoría de los países han experimentado una desaceleración del ritmo de crecimiento económico, que se ha convertido, en algunos casos, en una contracción. El componente de la demanda agregada más afectado por la desaceleración es la inversión, lo que tiene implicaciones negativas para el aumento de la productividad y la competitividad. Al mismo tiempo, hubo una reducción del espacio fiscal en casi todos los países. La combinación de estos factores indica que muchos países de la región deberán cambiar su estilo de desarrollo en condiciones menos favorables que las que prevalecieron en la década pasada, con menores márgenes de maniobra y una pérdida relativa de capacidades tecnológicas.

### **A. La región se rezaga**

La tasa de crecimiento de la región entre 1990 y 2014 fue inferior a la de las restantes regiones en desarrollo, excepto África Subsahariana y los países en desarrollo de Europa y de Asia Central. En el período de auge más reciente (2003-2007), la tasa de crecimiento regional se mantuvo significativamente por debajo de las de Asia Oriental y el Pacífico, los países en desarrollo de Europa y de Asia Central, y Asia Meridional. De la misma manera, el período de recuperación que siguió a la crisis fue más débil en la región (véase el cuadro IV.1).

**Cuadro IV.1**  
**Crecimiento medio del PIB per cápita por región**  
**o grupo de ingresos, 1961-2014**  
*(En porcentajes)*

	1961-1970	1971-1980	1981-1989	1990-2000	2003-2007	2010-2013	2001-2014
América Latina y el Caribe	3,3	4,4	-0,3	1,3	2,7	2,9	1,8
Brasil	3,3	5,9	-0,3	1,0	2,7	3,0	2,1
México	3,6	3,7	-0,3	1,8	2,0	2,2	0,7
Asia Oriental y el Pacífico <sup>a</sup>	2,4	4,6	5,8	7,0	9,2	7,5	7,8
Asia Meridional	2,0	0,7	3,1	3,2	6,5	5,3	5,2
Europa y Asia Central (países en desarrollo)	...	...	2,3	-0,5	7,0	4,0	3,9
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (ingresos altos)	4,2	2,6	2,6	2,0	2,0	1,2	1,0
Oriente Medio y África del Norte	5,0 <sup>a</sup>	3,0	0,1	1,5	3,5	0,2	1,7
África Subsahariana	2,4	0,9	-1,3	-0,7	3,7	1,7	2,1

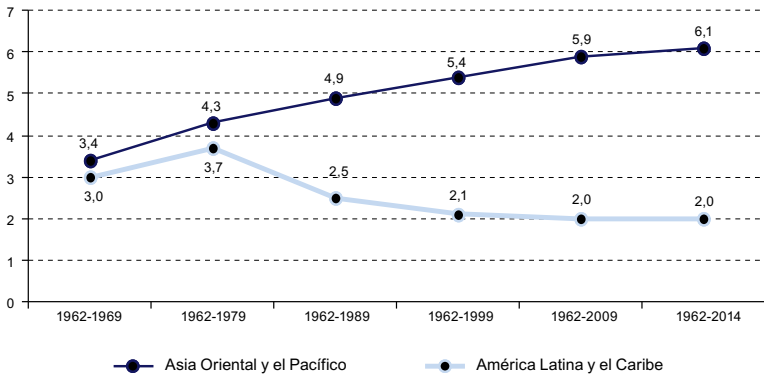
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

<sup>a</sup> Datos desde 1966.

Desde la década de 1980, la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita de la región ha sido de solo un 2%, en una trayectoria de clara divergencia con las economías en desarrollo más dinámicas de Asia Oriental y el Pacífico (véase el gráfico IV.1). No se observan diferencias entre los promedios en los períodos de lento crecimiento, ni siquiera en el período 1962-2009, que incluye el período de auge 2003-2007.

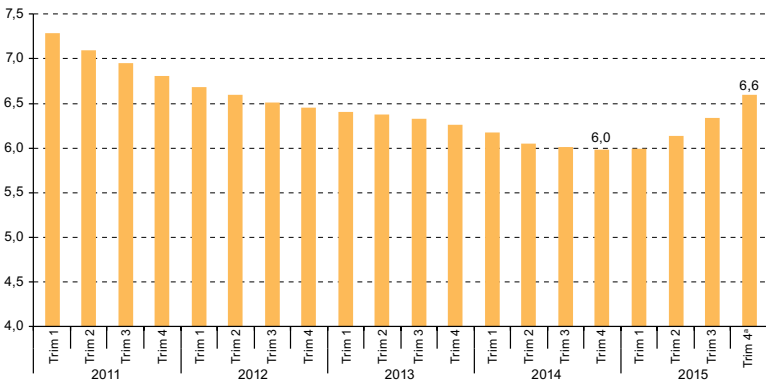
La desaceleración del crecimiento tuvo impactos negativos en la creación de empleo y en su calidad. La tasa de desempleo urbano en la región aumentó de forma persistente a partir del cuarto trimestre de 2014 (véase el gráfico IV.2). La calidad del empleo se ha deteriorado, lo que se refleja en una tasa de crecimiento del trabajo por cuenta propia mayor que la del empleo asalariado desde 2012. Estos resultados ayudan a explicar el estancamiento de la disminución de la desigualdad y el deterioro de algunos indicadores sociales a partir de este último año.

**Gráfico IV.1**  
**América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico:**  
**tasa de crecimiento del PIB real per cápita, 1962-2014**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

**Gráfico IV.2**  
**América Latina y el Caribe: tasa de desempleo urbana,**  
**año móvil, primer trimestre de 2011**  
**a cuarto trimestre de 2015<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

## **B. Los determinantes de la desaceleración**

La desaceleración se explica por varios factores: una menor demanda externa, menores entradas de flujos financieros, en particular de inversión extranjera directa (IED), una mayor percepción de riesgo para la inversión en la región y la caída de los términos de intercambio.

El menor dinamismo de la demanda externa se refleja en la disminución de la tasa de crecimiento del volumen de exportaciones a nivel regional y subregional (véase el cuadro IV.2). Si se confirma que en 2015 el valor de las exportaciones de bienes de la región al mundo disminuyó un 14%, se habrán acumulado tres años consecutivos de caídas cada vez mayores del valor exportado. Esto convertiría al trienio 2013-2015 en el peor para las exportaciones regionales desde el período 1931-1933, en plena Gran Depresión. La contracción de los envíos regionales en 2015 se explicaría por una considerable disminución de los precios (-15%) no compensada por el aumento del volumen exportado (1%) (CEPAL, 2015b, pág. 44).

Otro determinante de la desaceleración es el aumento de la percepción de riesgo de la región como destino de inversión. Los desequilibrios en cuenta corriente y la desaceleración del crecimiento han aumentado la incertidumbre de los inversores. El diferencial de los bonos externos del EMBI (la diferencia entre las tasas de interés que pagan los bonos denominados en dólares emitidos por países emergentes y los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos, considerados libres de riesgo) ha aumentado desde el segundo semestre de 2014.

La disminución de los precios de los productos básicos ha tenido efectos muy diferentes entre los países de la región. Las variaciones de los precios han mejorado los términos de intercambio para los importadores netos de energía (como los países de Centroamérica, Haití y la República Dominicana). Para los exportadores de productos agroindustriales (Argentina, Paraguay y Uruguay), la baja del precio de la energía compensó, en parte, la disminución de los precios de los bienes agrícolas y ayudó a disminuir el impacto de la reducción de la demanda externa en la cuenta corriente. En cambio, el mismo fenómeno ha tenido el efecto opuesto en los países exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)) y de metales (Chile y Perú), que han experimentado un deterioro de la relación de precios de intercambio.

**Cuadro IV/2**  
**América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones**  
**y de los términos de intercambio, 2006-2014**  
*(En porcentajes)*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	<b>Tasa de crecimiento de las exportaciones</b>								
América Latina	5,4	3,4	0,0	-6,3	8,6	4,3	3,8	2,3	0,3
América del Sur	2,5	3,9	-0,5	-5,6	4,8	5,2	0,9	2,1	-3,0
Exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de))	-0,7	-1,9	2,6	-3,8	-4,4	10,0	5,4	-0,9	-5,0
Centroamérica, Haití y República Dominicana	7,1	8,1	3,6	-4,7	9,6	9,0	8,4	1,3	1,0
Exportadores de productos agroindustriales (Argentina, Paraguay y Uruguay)	7,8	8,3	1,6	-3,8	17,1	4,5	-5,6	5,8	-7,9
El Caribe	10,3	-5,4	2,6	-26,4	6,3	-0,3	-7,1	-3,1	-12,1
El Caribe (sin Trinidad y Tabago)	5,3	6,2	2,5	-18,9	0,1	4,2	10,7	-7,3	-24,4
Exportadores de servicios (el Caribe sin Trinidad y Tabago, Guyana ni Suriname)	6,5	3,1	1,9	-24,2	-8,7	7,4	7,8	-16,0	-7,4
Exportadores de metales (Chile y Perú)	1,8	5,7	-2,0	0,7	-0,2	4,7	2,4	0,8	0,9
Brasil	3,5	5,5	-2,5	-10,7	9,5	3,1	-0,3	3,4	-2,0
México	11,1	1,7	0,4	-7,8	15,8	1,8	8,3	2,8	9,4

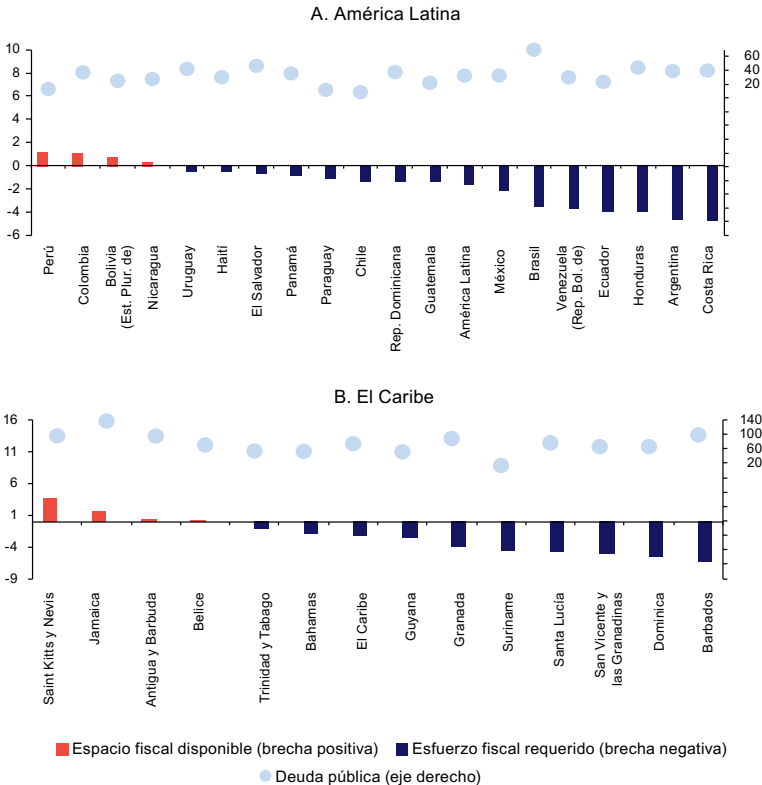
Cuadro IV.2 (conclusión)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	<b>Tasa de crecimiento de los términos de intercambio</b>								
América Latina	7,2	3,0	3,3	-7,0	10,7	7,7	-2,4	-2,2	-3,7
América del Sur	5,7	3,2	1,9	-11,2	5,0	5,8	2,4	-2,5	-3,1
Exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de))	14,2	4,7	10,1	-11,9	14,5	14,0	0,1	-2,3	-4,3
Centroamérica, Haití y República Dominicana	-2,2	-0,7	-6,2	7,0	-0,6	-1,5	-2,3	-2,8	1,5
Exportadores de productos agroindustriales (Argentina, Paraguay y Uruguay)	4,5	5,5	11,0	1,4	1,9	9,2	3,4	-5,7	-1,2
El Caribe	13,0	-4,1	8,9	-13,3	0,9	8,6	2,1	-2,3	-0,1
El Caribe (sin Trinidad y Tabago)	11,4	-4,2	-3,8	-0,2	5,4	-0,5	-1,4	-6,8	-0,1
Exportadores de servicios (el Caribe sin Trinidad y Tabago, Guyana y Suriname)	0,8	3,7	9,1	1,8	0,6	5,5	2,9	-3,7	0,7
Exportadores de metales (Chile y Perú)	30,6	3,9	-12,0	0,0	21,8	3,0	-4,3	-4,2	-2,9
Brasil	6,4	3,5	5,3	-2,7	15,3	8,7	-5,1	-2,3	-3,3
México	0,6	1,0	0,7	-10,7	7,3	7,0	-2,0	-0,2	-4,9

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

La disminución de los precios de los productos básicos ha afectado también la recaudación tributaria de los países productores, en particular, la de los exportadores o productores de hidrocarburos y metales cuyos ingresos fiscales dependen en gran medida de esos precios. Destacan el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), donde los ingresos fiscales del sector de hidrocarburos representaron más del 40% de la recaudación total en el período 2010-2013 (véanse los gráficos IV.3A y IV.3B). Entre los países especializados en la exportación de minerales, Chile es aquel donde ese sector tiene el mayor peso en los ingresos fiscales (15,3%), en contraste con el 7,4% que exhibe el Perú.

**Gráfico IV.3**  
**América Latina y el Caribe: brecha fiscal entre el balance primario efectivo de 2014 y el balance primario requerido en 2015 para estabilizar la deuda pública**  
*(En porcentajes del PIB)*



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



La caída de las exportaciones, los menores flujos financieros y, sobre todo, la caída de los precios de los productos básicos han disminuido el espacio fiscal de la región, medido como la brecha entre el balance primario efectivo y el nivel de superávit primario requerido para estabilizar el nivel de la deuda como proporción del PIB (CEPAL, 2014b).

En el Caribe, el espacio fiscal es menor que en el resto de la región debido a los elevados niveles medios de endeudamiento, cercanos al 80% del PIB, y al esfuerzo fiscal medio requerido para hacer sostenible este nivel de deuda, que era del 1,3% del PIB en 2015 (véase el gráfico IV.3B). La mayoría de los países de esta subregión mantienen una brecha negativa entre el balance primario efectivo y el requerido, siendo Santa Lucía, Granada y Dominica los que deben hacer un esfuerzo fiscal mayor (cercano o superior al 6% del PIB). En el otro extremo, Antigua y Barbuda, Jamaica y Saint Kitts y Nevis tienen una brecha positiva que les permite continuar en su senda de consolidación fiscal.

### **C. Persisten la vulnerabilidad externa y la baja inversión**

Las economías de América Latina y el Caribe están expuestas fundamentalmente a choques reales, determinados por los movimientos de los términos de intercambio o la variación del ritmo de crecimiento de los principales socios comerciales del país, y financieros, asociados a las fluctuaciones de los flujos de inversión externa de corto y largo plazo.

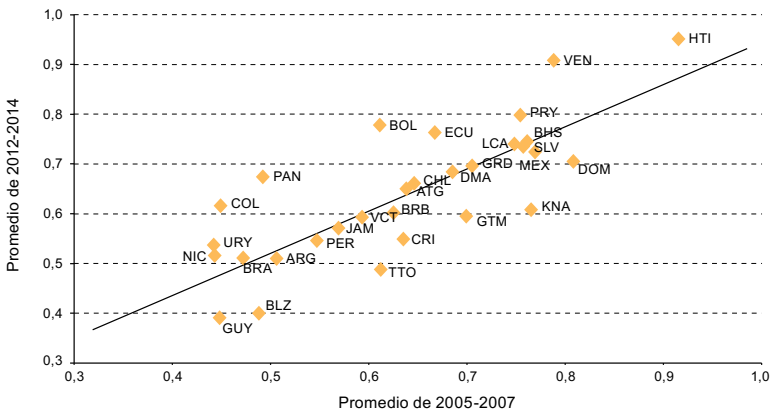
La vulnerabilidad externa real depende de la especialización comercial de cada país. Un menor grado de diversificación productiva o un mayor grado de concentración exportadora en unos pocos mercados expone excesivamente a una economía. La alta dependencia de varios países de Centroamérica y el Caribe de las remesas del exterior o del turismo receptivo constituye el mismo tipo de vulnerabilidad. Por su parte, la vulnerabilidad externa financiera depende del grado de apalancamiento externo de cada economía, incluido el mayor o menor grado de penetración de la IED, lo que a su vez depende del grado de apertura financiera y del marco regulatorio de la radicación de capitales externos. Este tipo de vulnerabilidad se manifiesta en una posición patrimonial desfavorable, caracterizada por elevados ratios de endeudamiento. A mayor apalancamiento externo, existe una mayor exposición a

reversiones repentinas del ciclo financiero internacional (*sudden stops*) o a modificaciones de la política monetaria de los países centrales.

En los gráficos IV.4 y IV.5, se muestra la evolución de los indicadores de vulnerabilidad real y financiera en los períodos 2005-2007 (movimiento cíclico alcista previo a la crisis financiera mundial) y 2012-2014 (con posterioridad a la crisis): 15 de los 32 países aumentaron su vulnerabilidad real, en tanto que 19 son más vulnerables en el frente financiero. Los menores grados de vulnerabilidad se observan en la mayoría de los países de América del Sur y los mayores, en el Caribe. México y Centroamérica ocupan posiciones intermedias.

América del Sur y Centroamérica experimentaron una disminución significativa de la tasa de crecimiento de la inversión a partir de 2013 (véase el gráfico IV.6). En el Brasil y México, la tasa fue prácticamente nula. Esta dinámica de la inversión indica que la región no está construyendo las capacidades, la infraestructura y las bases de innovación requeridas por un ciclo de expansión como el necesario para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

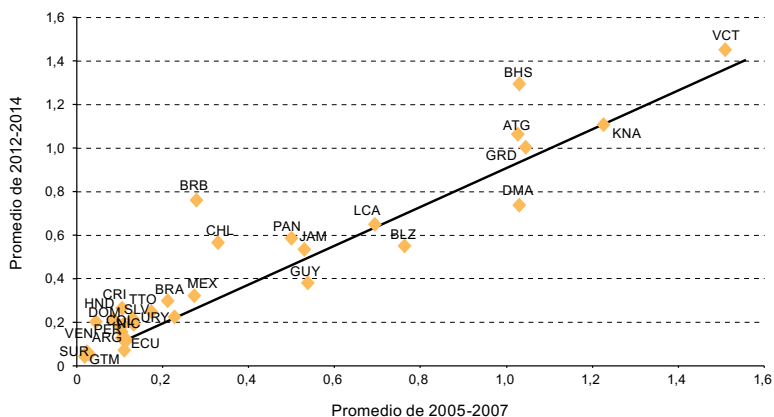
**Gráfico IV.4**  
**América Latina y el Caribe: vulnerabilidad real,**  
**2005-2007 y 2012-2014**



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

**Nota:** La vulnerabilidad real se define a partir de dos indicadores, tomándose entre ellos el que tiene un mayor valor: el porcentaje de las exportaciones de bienes primarios con respecto al total de ingresos de divisas y el porcentaje de la suma de la recepción de remesas y de las exportaciones de manufacturas y servicios turísticos con respecto al total de ingresos de divisas.

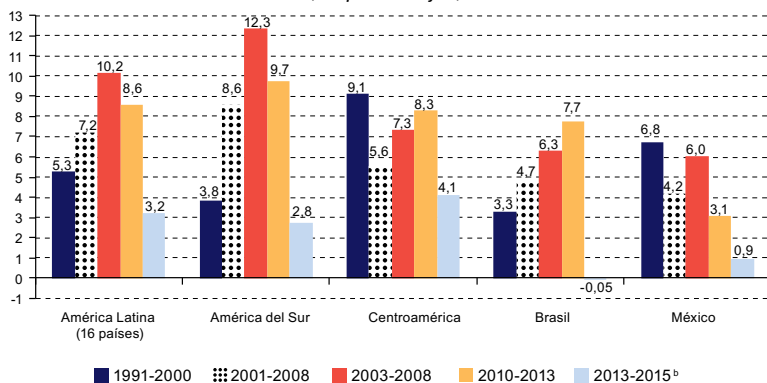
**Gráfico IV.5**  
**América Latina y el Caribe: vulnerabilidad financiera,**  
**2005-2007 y 2012-2014**



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

**Nota:** La vulnerabilidad financiera se define como el ratio entre la suma de los pasivos de inversiones de cartera e inversión extranjera directa netos de las reservas internacionales, en relación con el PIB medido en dólares de paridad de poder adquisitivo.

**Gráfico IV.6**  
**América Latina: tasa de variación de la formación bruta de capital fijo**  
**en términos reales<sup>a</sup>, 1991-2000, 2001-2008, 2003-2008,**  
**2010-2013 y 2013-2015**  
*(En porcentajes)*



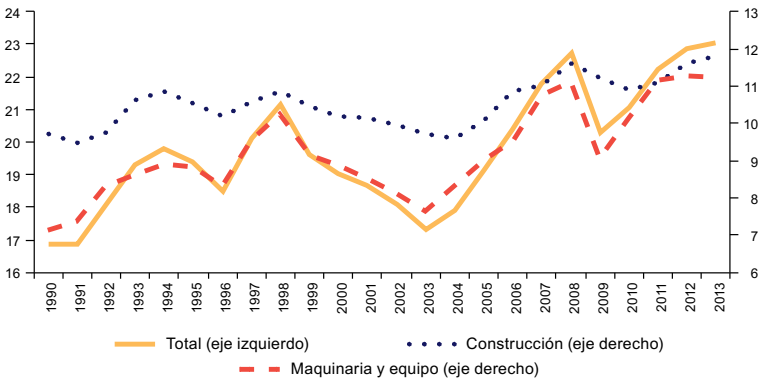
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Los datos corresponden al promedio de cada subperíodo y, en el caso de las subregiones, al promedio de los países.

<sup>b</sup> Datos al primer trimestre.

Al comparar a América Latina y el Caribe con otras regiones, se observa que la fase contractiva del ciclo es más intensa y profunda que la de recuperación, con una fuerte incidencia en el comportamiento de largo plazo de la inversión. En el período 1990-2013 y, sobre todo, entre 2003 y 2008, la evolución de esta variable fue liderada por la inversión en maquinaria y equipo, que es su componente más dinámico y con mayor contenido tecnológico (véase el gráfico IV.7). La inversión en construcción también aumentó, pero a un ritmo mucho menor: del 9,6% al 11,0% del PIB entre 1990 y 2010. Durante el período de mayor crecimiento de la región en las últimas tres décadas, la inversión no mostró una evolución distinta ni particularmente dinámica con relación a otros períodos.

**Gráfico IV.7**  
**América Latina y el Caribe: formación bruta de capital fijo total,**  
**en construcción y en maquinaria y equipo, 1990-2013**  
*(En porcentajes del PIB)*



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

La estrecha vinculación entre la evolución de la formación bruta de capital fijo total y la inversión en maquinaria, que incorpora las últimas innovaciones y avances tecnológicos, es un canal clave mediante el cual la acumulación de capital afecta la productividad. Su reducción implica que la brecha de productividad de América Latina y el Caribe con relación a otras regiones puede aumentar, lo que tendría consecuencias en su competitividad internacional y en el grado de su vulnerabilidad externa.



## V. No se cierran las brechas estructurales

El escenario externo no es el único condicionante de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: las estructuras internas de la región también limitan las posibilidades de desarrollo. Pese a los logros recientes en algunos ámbitos, las brechas estructurales analizadas por la CEPAL en los documentos que conforman la trilogía de la igualdad persisten como obstáculos al cambio estructural progresivo.

### A. Poca productividad e infraestructura deficiente

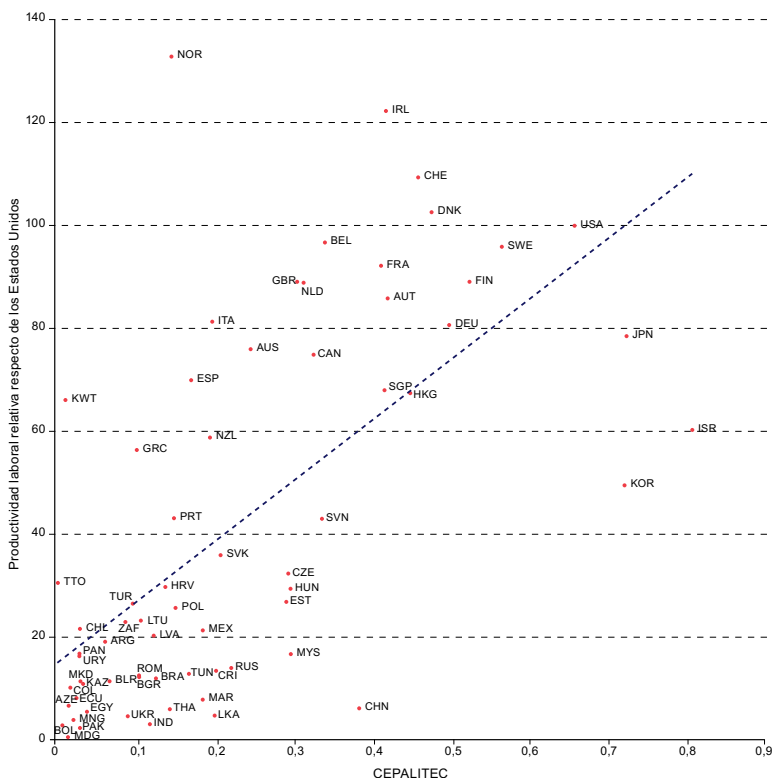
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implica el logro del pleno empleo productivo, la promoción de la industrialización inclusiva y sostenible, y el fomento a la innovación. Para cerrar la brecha de productividad entre los países de la región y el mundo desarrollado, se requiere incorporar a la estructura productiva de los países rezagados actividades y sectores con más intensidad tecnológica.

En el gráfico V.1, se muestra la productividad relativa de diversos países respecto de los Estados Unidos y un indicador de intensidad tecnológica (CEPALITEC) que combina información sobre las exportaciones de alta tecnología, las patentes, los gastos en investigación y desarrollo, y el peso de las ingenierías en el valor agregado manufacturero.

Los países de América Latina están concentrados en el ángulo inferior izquierdo del gráfico, con poca intensidad tecnológica y baja productividad relativa. En general, muestran niveles de productividad relativa superiores a lo que correspondería a su nivel de intensidad

tecnológica en promedio, lo que refleja el mayor peso de los recursos naturales a la hora de sostener la productividad en comparación con el capital humano.

**Gráfico V.1**  
**Economías seleccionadas: productividad laboral relativa respecto de los Estados Unidos e índice de intensidad tecnológica, 2012**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE), y datos la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPTO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) y la CEPAL.

**Nota:** El CEPALITEC es una media no ponderada de tres indicadores normalizados entre cero y uno: las exportaciones de alta y media tecnología como porcentaje de las exportaciones totales (exportaciones de alta tecnología según la clasificación de Lall), el número de patentes por millón de habitantes y los gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB.

La inversión en infraestructura es otro vector clave para la convergencia de la productividad con la frontera internacional. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye entre sus Objetivos la construcción de infraestructuras resilientes. En la región, existe una brecha significativa entre las necesidades de inversión en infraestructura y los niveles materializados, lo que contribuye a la acumulación de brechas históricas (Perrotti y Sánchez, 2011).

## **B. La pobreza y la concentración del ingreso aumentan la vulnerabilidad**

El Objetivo 1 de los ODS es poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, y se complementa con el Objetivo 10, de reducir la desigualdad en los países y entre ellos, en el que se resalta que se trata de igualdad de resultados y no solo de oportunidades.

El 28% de la población de América Latina se encuentra en situación de pobreza, lo que equivale a 168 millones de personas (véase el gráfico V.2). A principios de los años noventa, la cifra era del 48% y en 2002 se mantenía en el 44%; la principal caída se produjo entre 2002 y 2009. En los últimos años, la tendencia a la baja se ha desacelerado y las estimaciones para 2015 muestran que aumentó en casi 1 punto porcentual respecto al año anterior. La misma dinámica se observa en el caso de la pobreza extrema: luego de una reducción del 19,2% al 11,8% entre 2002 y 2014, se prevé un incremento en 2015. Las causas de esta dinámica negativa son la desaceleración del crecimiento, con su consiguiente impacto en la creación y la calidad del empleo, y las crecientes presiones inflacionarias (Medina y Galván, 2014).

La mejora de las condiciones materiales de vida en América Latina en el período 2002-2014 se refleja en que la población indigente o altamente vulnerable a la indigencia se redujo del 22,2% al 10,9%. También disminuyó la población pobre o altamente vulnerable a la pobreza, aunque en menor medida (casi 6 puntos porcentuales), y aumentó el porcentaje de población no vulnerable. Sin embargo, el hecho de que un porcentaje relevante de la población se ubique en un entorno cercano al umbral de pobreza y sea muy susceptible de volver a esa situación ante variaciones menores de su ingreso es una señal de alerta en la coyuntura económica menos favorable en la región.



**Gráfico V.2**  
**América Latina (19 países): evolución de la pobreza**  
**y la indigencia, 1980-2015**  
*(En porcentajes y millones de personas)*

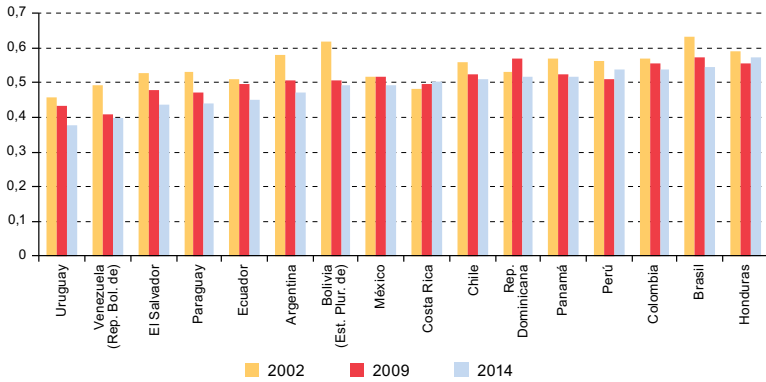


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Proyección.

La mayoría de los países de América Latina presentan una caída de la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini; los mayores logros entre 2002 y 2014 se produjeron en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), donde las reducciones fueron superiores al 4% anual (véase el gráfico V.3).

**Gráfico V.3**  
**América Latina (16 países): coeficiente de Gini,**  
**2002, 2009 y 2014**

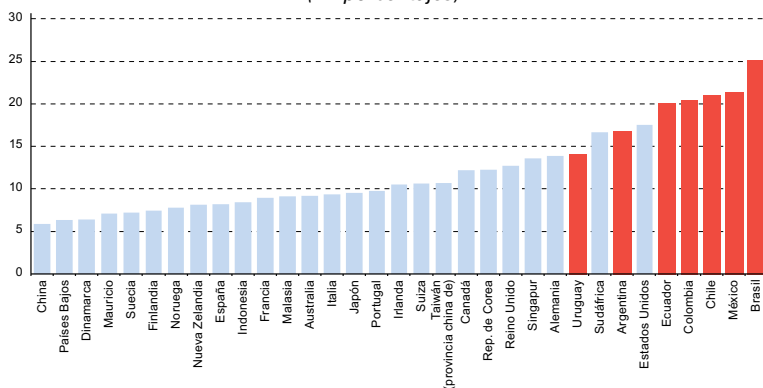


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Sin embargo, las cifras de los últimos años muestran un estancamiento de la reducción de la desigualdad. El porcentaje del ingreso total captado por los más ricos confirma los altos niveles de desigualdad imperantes en la región (véase el gráfico V.4). En el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador y México, más del 20% del ingreso total se concentra en el 1% más rico, mientras que en la mayoría de los países desarrollados (exceptuando los Estados Unidos) esa cifra no supera el 15%.

Por último, además de analizar la desigualdad respecto a los ingresos, es necesario avanzar hacia la recolección de información sobre riqueza en la región. Este esfuerzo debe ser parte de la agenda de política, pues contribuiría a la discusión sobre la factibilidad y los márgenes para implementar políticas tributarias más progresivas, incluida la consideración de la imposición al capital, al patrimonio y a las herencias.

**Gráfico V.4**  
**Países seleccionados: participación en el ingreso total**  
**del 1% más rico, alrededor de 2010**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Paris School of Economics, The World Top Incomes Database [en línea] <http://www.wid.world/>; para Chile: T. Fairfield y M. Jorrat De Luis, "Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile," *ICTD Working Paper*, N° 175, 2015; para el Ecuador: L. Cano, "Income mobility in Ecuador: new evidence from personal income tax returns," *UNU-WIDER Working Paper series*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, 2014; para México: R. Campos, E. Chávez y G. Esquivel, "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible," Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Ciudad de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014; y para el Brasil: P.H.G.F. Souza, M. Medeiros y F. Avila de Castro, "Top incomes in Brazil: Preliminary results," *Economics Bulletin*, vol. 35, N° 2, 2015.

**Nota:** Las barras rojas corresponden a países de América Latina.

## C. Visibilizar la brecha de género

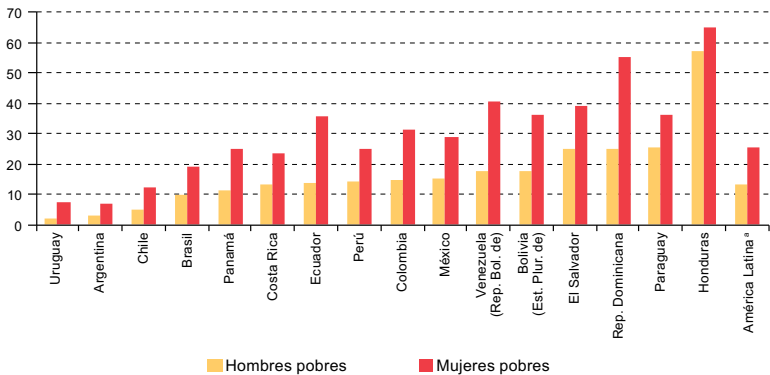
El Objetivo 5 de los ODS busca lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y en él destacan la lucha por erradicar toda forma de discriminación y el reconocimiento y la valoración del trabajo de cuidado no remunerado, avances que contribuyen a la autonomía femenina en las esferas pública y privada.

Un método para incorporar el género en el análisis de la pobreza es analizar los hogares con jefatura femenina en comparación con los de jefatura masculina. Considerando los hogares con un solo adulto<sup>6</sup>, las diferencias por sexo se hacen evidentes (véase el gráfico V.5). En todos los países, la pobreza es más alta entre las mujeres que entre los

<sup>6</sup> Se consideran los hogares que tienen una sola persona de entre 20 y 59 años. Estos representan el 21% de los hogares de América Latina (16 países) y varían entre el 17% en el Perú y el 29% en la República Dominicana. De los adultos considerados, el 57,7% son mujeres.

hombres que no comparten el hogar con otros adultos. Esto se debería a los menores ingresos que perciben las mujeres y a la composición de esos hogares. Los hogares de un solo adulto masculino por lo general son unipersonales y corresponden a personas en edad de trabajar, mientras que los femeninos se dividen entre monoparentales, unipersonales y extendidos en edad de trabajar. Los ingresos que perciben estos tipos de hogares difieren en promedio y en la cantidad de personas que deben sustentar (niños y adultos mayores) en el caso de los monoparentales y los extendidos.

**Gráfico V.5**  
**América Latina (16 países): personas de entre 20 y 59 años,**  
**pobres, por sexo, en hogares de un solo adulto**  
**de entre 20 y 59 años, alrededor de 2013**  
*(En porcentajes)*



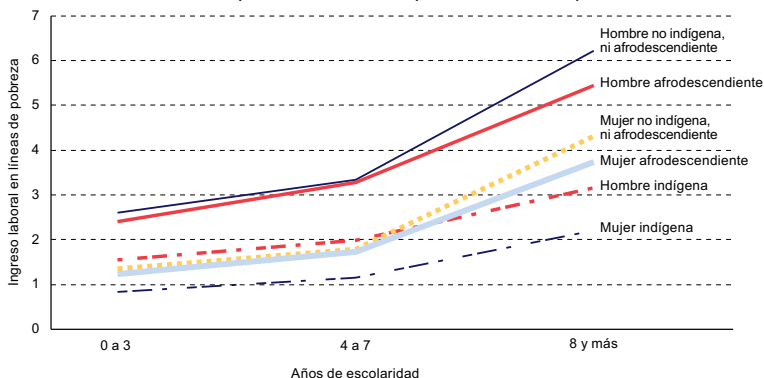
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

\* Promedio ponderado.

El porcentaje de mujeres sin ingresos propios triplica al de los hombres en todos los países, lo que se explica por las diferencias en la participación laboral. También las brechas entre los ingresos laborales por sexo, que son significativas en gran parte de los países de la región (CEPAL, 2014c), contribuyen a este resultado. Estas brechas se entrecruzan y potencian con las desigualdades étnicas y raciales, que se traducen en una especial desventaja de las mujeres afrodescendientes o indígenas, en comparación con los hombres no indígenas ni afrodescendientes. Además, la carga global de trabajo es mayor para las mujeres que para los hombres. Sin importar el porcentaje de los ingresos que aporten a

sus hogares, las mujeres realizan un mínimo del 60% de la carga total de trabajo no remunerado de la pareja.

**Gráfico V.6**  
**América Latina (8 países): ingresos laborales mensuales medios**  
**de la población indígena, afrodescendiente y no indígena**  
**ni afrodescendiente, según años de escolaridad**  
**y sexo, alrededor de 2011**  
 (En múltiplos de la línea de pobreza de cada país)



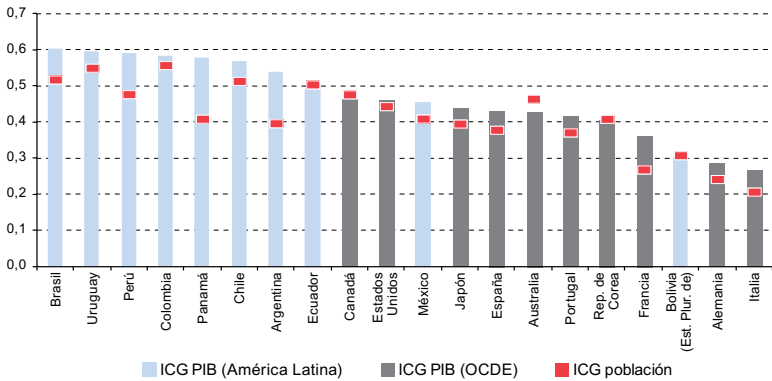
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago, 2015.

## D. Las desigualdades territoriales limitan el desarrollo de las personas

Las desigualdades territoriales en la región adoptan dos formas. La primera es una marcada concentración geográfica de la población y la actividad económica en un número reducido de lugares dentro de cada país, normalmente las principales áreas metropolitanas. Una comparación con una selección de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) muestra que los niveles de concentración espacial en la región son muy elevados (véase el gráfico V.7)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El índice de concentración geográfica del PIB corresponde a la suma de las diferencias entre la proporción de superficie y PIB de la división administrativa mayor (DAM) sobre el total del país en valores absolutos dividida por 2. El índice toma valores de 0 cuando el producto y la superficie de todas las unidades subnacionales tienen la misma proporción sobre el país y tiende a 1 cuando las diferencias entre las proporciones de producto y superficie de cada unidad subnacional son mayores.

**Gráfico V.7**  
**América Latina y OCDE (países seleccionados): índice de concentración geográfica del PIB y la población, 2012**

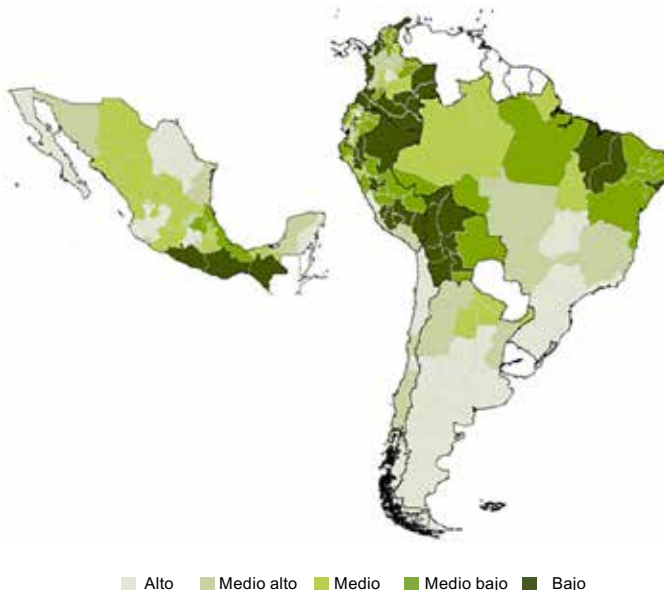


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2015 (LC/W.671)*, Santiago, 2015.

La segunda característica son las elevadas brechas en las condiciones generales de vida de la población entre territorios. Un indicador de desarrollo territorial estimado para 8 países y 182 entidades territoriales en 2010 permitía clasificar a las entidades territoriales en cinco grupos, denominados quintiles, de menor a mayor desarrollo (véase el mapa V.1). Algunos ejemplos de las disparidades dentro de los países son el nordeste brasileño, el sureste mexicano, las áreas andinas de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, el norte grande argentino y el sur chileno.

En promedio, el quintil de más bajo desarrollo tiene seis años menos de esperanza de vida, una tasa de mortalidad infantil tres veces más alta y una tasa de analfabetismo cinco veces mayor. El porcentaje de hogares con acceso a computador es tres veces mayor en el quintil alto en relación con el bajo, mientras que la población rural representa un 10% del primero y un 45% del segundo. Dada la importancia del lugar de nacimiento de una persona en sus perspectivas de desarrollo, la dimensión territorial debe incorporarse en las agendas o estrategias nacionales.

**Mapa V.1**  
**América Latina (8 países y 182 entidades territoriales):**  
**indicador de desarrollo regional, 2010**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/W.671), Santiago, 2015.

**Nota:** Los límites geográficos que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

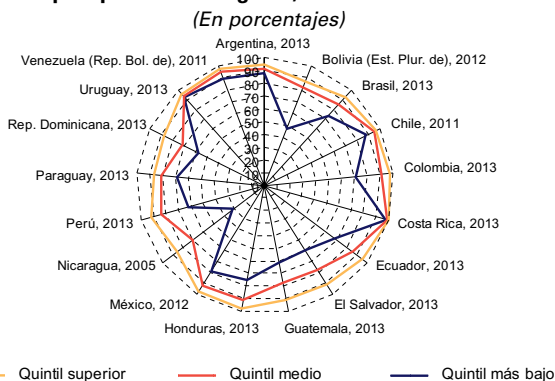
## **E. El deterioro ambiental también aumenta la desigualdad**

Una de las expresiones de la pobreza y la desigualdad es la mayor vulnerabilidad de los pobres a los efectos del daño ambiental debido a su mayor exposición a esos problemas, su menor acceso a recursos y su menor capacidad de utilizar efectivamente los mecanismos políticos (Downey, 2005; Martuzzi, Mitis y Forastiere, 2010; Schoolman y Ma, 2012). Si bien en materia de provisión de servicios básicos la región ha avanzado en los últimos 25 años, persisten problemas para llegar a los grupos más pobres.

Las carencias en materia de agua y saneamiento originan enfermedades gastrointestinales que siguen siendo una causa significativa de muerte y pérdida de años de vida saludable, afectan la asistencia y el desempeño escolar y se traducen en días de trabajo perdidos. Los hogares que carecen de agua potable están sujetos a costos adicionales: la necesidad de

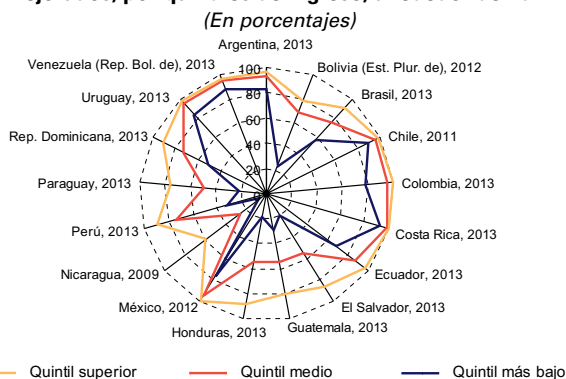
obtener agua desde camiones cisterna, efectos negativos sobre la salud y costos de oportunidad (como el tiempo de acarreo del agua, que afecta particularmente a las mujeres). Se detectan diferencias relevantes en el acceso a agua por tubería según quintiles de ingreso (véase el gráfico V.8), al igual que en el acceso a saneamiento (véase el gráfico V.9).

**Gráfico V.8**  
**América Latina: domicilios con acceso a agua por tubería, por quintiles de ingreso, alrededor de 2012**



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID), base de datos Sociómetro-BID, sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Gráfico V.9**  
**América Latina: domicilios con acceso a servicios de saneamiento mejorados, por quintiles de ingreso, alrededor de 2012**



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID), base de datos Sociómetro-BID, sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países [en línea] <http://www.iadb.org/en/research-and-data/tables,6882.html?indicator=3> [fecha de consulta: 17 de agosto de 2015].



La falta de acceso a fuentes modernas de energía significa que muchos hogares urbanos y rurales siguen recurriendo al uso de combustibles sólidos, que generan altos niveles de contaminación atmosférica intradomiliaria, lo que causa enfermedades y muertes por problemas respiratorios. La búsqueda de combustibles como la leña tiene un alto costo de oportunidad, especialmente para las mujeres y los niños, e impide o restringe su participación en el mercado laboral o su asistencia a la escuela (Kozulj, 2009).

Las deficiencias en el transporte público dan lugar a sistemas urbanos ineficientes, ya que los sectores más ricos recurren a vehículos privados (CEPAL, 2014d), lo que ocasiona contaminación atmosférica y congestión. Por otra parte, esos grupos son los que se benefician más de los subsidios al consumo de combustibles fósiles y las inversiones en infraestructura para la movilidad privada (CEPAL, 2014d).

En términos sectoriales, la minería, la extracción, el transporte y el procesamiento de hidrocarburos, las actividades agrícolas de amplia escala y el turismo masivo implican grandes transformaciones de los ecosistemas. Esto afecta sobre todo a las comunidades que dependen de modos tradicionales de sustento y a los pueblos indígenas, que son más vulnerables a la contaminación del agua por actividades mineras o al uso de plaguicidas. Estos grupos son también los más directamente perjudicados por fenómenos como la deforestación y tienen menor acceso a recursos políticos e institucionales (información, participación y acceso a la justicia) para defender sus intereses.

El cambio climático afectará de forma más directa y significativa a los más pobres, que carecen de servicios básicos y de salud, dependen más de los recursos naturales como medio de sustento y tienen menor acceso a la tecnología y los recursos financieros necesarios para la adaptación. Los hogares más afectados son también los que enfrentan más dificultades para recuperarse de las pérdidas, de modo que los desastres naturales tienen impactos de largo plazo en la salud, la educación, la nutrición y la productividad, y contribuyen a la persistencia de la pobreza y la desigualdad.

## **F. Las brechas estructurales en las economías del Caribe**

Tal como ocurre en los otros países de la región, las brechas estructurales restringen el desarrollo de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe: su base productiva y exportadora está poco diversificada, tiene débiles eslabonamientos y es poco innovadora (el gasto en investigación y desarrollo solo equivale al 0,13% del PIB). A estas limitantes se agregan problemas sociales, como la elevada mortalidad materna, la difusión del VIH (la mayor después de la registrada en África), altas tasas de desempleo y tasas de desempleo femenino que duplican las alcanzadas en América Latina, así como amplios focos de pobreza y vulnerabilidad. Las especificidades de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe amplían el peso de las brechas financiera, ambiental, de transporte y conectividad (marítima y de telecomunicaciones), y aumentan su exposición a los desastres naturales. En el cuadro V.1 se puede observar que la subregión del Caribe presenta indicadores sociales y económicos que son particularmente desfavorables.

Por su posición geográfica, los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático. Esta región es una de las más expuestas a los desastres naturales: entre 1990 y 2014, se registraron 328 desastres. Estos eventos producen daños cuantiosos en los sectores productivos y rezagos en el crecimiento y el bienestar de las poblaciones afectadas, pues los sectores más vulnerables (la agricultura y el turismo) generan el 76% del PIB de la región y gran parte del empleo. Este panorama exige la solidaridad de América Latina con el Caribe y políticas internacionales de apoyo más decididas.

**Cuadro V.1**  
**El Caribe: indicadores seleccionados**  
(En porcentajes)

País	Población que vive en asentamientos informales (2005)	Población que vive bajo cinco metros de elevación (2012)	Población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza	Tasa de desempleo	Índice de conectividad del transporte marítimo de línea <sup>a</sup> (2014)	PIB per cápita (2013) (en dólares corrientes)
Antigua y Barbuda	47,9	15,5	18,3	10,2	4,1	13 342
Bahamas	...	23,55	12,5	14,0	26,7	22 312
Barbados	...	0,92	19,3	10,8	4,7	14 917
Belize	47,3	17,36	41,3	23,2	7,8	4 894
Dominica	...	3,05	28,8	14,0	1,6	7 175
Granada	59,0	1,92	37,7	24,9	4,5	7 890
Guyana	33,7	11,81	36,1	10,7	4,1	3 739
Jamaica	60,15	3,08	17,6	13,0	24,5	5 290
Saint Kitts y Nevis	...	9,46	21,8	6,5	2,3	14 133
Santa Lucía	11,9	0,84	28,8	21,2	4,6	7 328
San Vicente y las Granadinas	0	0	37,5	18,8	3,9	6 486
Suriname	38,9	62,0	10,1	10,3	5,0	9 826
Trinidad y Tabago	...	...	17,0	5,9	17,3	18 373

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "The Caribbean and the post-2015 sustainable development agenda", documento presentado en el Simposio sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el Caribe en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015, Puerto España, junio de 2015, inédito.

<sup>a</sup> El índice de conectividad del transporte marítimo de línea de la UNCTAD (*Linier Shipping Connectivity Index* (LSCI)) refleja el grado de conectividad de los países a las redes mundiales de transporte; incluye el número de barcos, la capacidad de transporte de sus contenedores, el tamaño de las embarcaciones, el número de servicios ofrecidos y la cantidad de empresas que gestionan embarcaciones con contenedores en los puertos de un país. El valor máximo de este índice es 100.

## **VI. Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo**

Para lograr los objetivos de una agenda con horizonte a 2030 centrada en la igualdad se requiere la implementación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales alineadas con el cambio estructural progresivo. Las instituciones y las políticas públicas se deberán articular en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad.

La implementación y concreción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere actuar en tres ámbitos, que se resumen en el cuadro VI.1: la gobernanza internacional para la producción de bienes públicos globales, la cooperación y el aporte regional al debate mundial, y las políticas públicas nacionales, en particular las macroeconómicas, sociales, industriales y ambientales.

**Cuadro VI.1**  
**Propuestas de políticas para la implementación de la Agenda 2030**  
**para el Desarrollo Sostenible**

Ámbito	Políticas
Creación de bienes públicos globales	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Mayor correlación entre el peso de los países en desarrollo en la economía mundial y su representación y poder de decisión en las instituciones financieras internacionales.</li> <li>ii) Coordinación de políticas fiscales focalizadas en inversiones ambientales para dar un sesgo expansivo a la economía mundial y sostener el empleo.</li> <li>iii) Coordinación de políticas cambiarias y financieras para reducir los desequilibrios comerciales y la volatilidad mediante el rediseño de la arquitectura financiera.</li> <li>iv) Coordinación internacional para reducir la evasión y la elusión fiscales.</li> <li>v) Creación de fondos para la adaptación y la transferencia de tecnologías ambientales.</li> <li>vi) Difusión de estándares y etiquetados ambientales para promover el comercio de bienes menos intensivos en carbono.</li> <li>vii) Ajuste de las reglas mundiales de comercio e inversión para hacerlas más compatibles con los ODS.</li> <li>viii) Participación proactiva en el debate sobre gobernanza de Internet y de la información.</li> </ul>
Fortalecer el aporte regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Creación o expansión de las redes de seguridad financiera (Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), banca regional de desarrollo, sistema de pagos compensados).</li> <li>ii) Aplicación de estándares fiscales, sociales y ambientales comunes para evitar la competencia predatoria en el comercio internacional y las inversiones extranjeras.</li> <li>iii) Creación de un mercado común digital.</li> <li>iv) Desarrollo de cadenas regionales de valor en bienes y servicios ambientales.</li> <li>v) Establecimiento de un fondo regional para la compra y el licenciamiento de patentes.</li> <li>vi) Creación de un fondo de resiliencia y alivio de la deuda de los países del Caribe.</li> </ul>
Estrategias y políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Espacio fiscal y planificación plurianual para proteger e impulsar la inversión pública.</li> <li>ii) Política monetaria que otorgue igual prioridad a la estabilidad nominal y a la financiera.</li> <li>iii) Política macroprudencial en el ámbito externo, especialmente en tiempos de gran liquidez.</li> <li>iv) Ciudades inteligentes: expansión del sistema público de transporte e integración social.</li> <li>v) Aumento de la participación de las energías limpias en la matriz energética.</li> <li>vi) Desarrollo de capacidades tecnológicas en tecnologías limpias.</li> <li>vii) Creación de centros científicos de evaluación, apoyo a la implementación y acompañamiento de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC).</li> <li>viii) Retiro gradual de los subsidios a los combustibles fósiles.</li> <li>ix) Impuestos a sectores y actividades intensivos en carbono.</li> <li>x) Incorporación de los costos ambientales en el costo de los créditos bancarios.</li> <li>xi) Protección social universal.</li> <li>xii) Cobertura universal en salud y educación.</li> </ul>

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

## **A. Gobernanza para crear bienes públicos globales**

### **1. Cambiar el sistema financiero internacional**

El debate sobre la gobernanza debe reconocer el papel de los países en desarrollo y sus instituciones en la reforma de la arquitectura financiera internacional. Es necesaria una mayor representatividad y participación efectiva de esos países en las discusiones para reformar dicha arquitectura y en las instancias de gobernanza resultantes. La arquitectura financiera internacional es gobernada por un pequeño grupo de países desarrollados (Grupo de los Siete (G7)) o por un multilateralismo de élite que goza de mayor influencia por su cuota de participación, derechos de voto y toma de decisiones en los organismos internacionales. Los países en desarrollo y sus organismos regionales desempeñan un papel menor.

La movilización de recursos para el desarrollo también es obstaculizada por los flujos ilícitos que salen de los países en desarrollo y por los grandes acervos de liquidez mantenidos en los paraísos fiscales (OCDE, 2013; Global Financial Integrity, 2015). El combate de esos flujos ilícitos y la regulación de los paraísos fiscales pueden abrir importante fuentes de financiamiento. Iniciativas como el plan de acción sobre la erosión de la base imponible y la transferencia de beneficios, con que se busca regular las prácticas tributarias de las multinacionales y evitar la elusión posibilitada por la manipulación de los precios de transferencia y el arbitraje tributario, complementan esos esfuerzos.

### **2. La seguridad climática y la implementación del Acuerdo de París de 2015**

El Acuerdo de París, aprobado en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), en 2015, ha sido un paso positivo en la construcción de una nueva gobernanza ambiental. Dado que 185 países han asumido compromisos de contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC), prácticamente todas las

emisiones mundiales de gases de efecto invernadero están cubiertas<sup>8</sup>. El reconocimiento de la gravedad del problema se refleja en el objetivo de limitar el incremento de la temperatura a menos de 2° C, incluso a 1,5° C, con relación al nivel preindustrial. Se establece además la aspiración de que hacia 2050 se compensen las emisiones con absorciones, es decir, se alcance la neutralidad en carbono.

Este acuerdo universal que involucra compromisos de todos los países, reconociendo sus diferentes capacidades, expresa el paso del régimen marcadamente diferenciado del Protocolo de Kyoto a un régimen en que todos deben hacer reducciones según su grado de desarrollo. Asimismo, se amplían los fondos de asistencia a los países en desarrollo para la mitigación y adaptación, y se enfatiza la necesidad de transferir y construir capacidades tecnológicas e institucionales.

Sin embargo, el Acuerdo tiene aspectos que deben ser reformados. En primer lugar, las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional se establecen mediante leyes nacionales, sin compromisos internacionales que impliquen sanciones. Segundo, la suma de las metas nacionales es insuficiente frente al objetivo de evitar un aumento de 2° C de la temperatura global con respecto a la era preindustrial. Tercero, si bien se menciona la importancia de la adaptación y de las pérdidas y los daños ocasionados por el calentamiento global, no se establecen mecanismos de compensación ni compromisos de adaptación. Cuarto, los fondos climáticos son recursos etiquetados, no adicionales a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Finalmente, están pendientes pasos importantes en la gobernanza ambiental, como los impuestos a las emisiones de carbono (*carbon taxes*) y el rotulado de bienes menos contaminantes que oriente al consumidor.

### **3. Perfeccionar las reglas de comercio y propiedad intelectual**

La gobernanza ambiental debe discutirse en el marco más amplio de una gobernanza para el desarrollo. Los gobiernos de los países emergentes difícilmente implementarán cambios en los patrones productivos si esto

---

<sup>8</sup> Hay dos procesos en curso. El primero se originó en 2010 sobre la base de las decisiones tomadas en la COP16 y siguientes, en que algunos países en desarrollo (Brasil, Chile, Costa Rica y México, en la región) asumieron compromisos de mitigación que vencen en 2020. Además, como parte del Acuerdo de París, casi la totalidad de los países (excepto, en la región, Nicaragua y Panamá, según la información a enero de 2016) asumieron compromisos que rigen a partir de 2020 y que serán revisados de forma periódica, para hacerlos gradualmente más estrictos. La primera revisión de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, antes de su entrada en régimen, será en 2018.

compromete sus posibilidades de crecimiento y empleo. Esto pone de relieve la necesidad de una mayor coherencia de los distintos regímenes internacionales (laborales, ambientales, de salud pública y comerciales, entre otros) con las acciones de los gobiernos para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París. Los acuerdos de comercio, más que limitar, deben fortalecer las capacidades nacionales de incorporar tecnologías y actividades conducentes al gran impulso ambiental.

Para crear capacidades, son necesarios nuevos instrumentos orientados a facilitar el acceso a la tecnología por parte de las firmas locales, en particular las de menor tamaño. Uno de ellos es el establecimiento de un fondo que compre y libere patentes relevantes desde la perspectiva de la sostenibilidad. Esa reducción de los costos de adquisición de tecnología puede tener un gran efecto si opera en un mercado regional integrado. Esta iniciativa debe ser acogida por las instituciones regionales y su implementación puede recibir insumos positivos de las experiencias de los fondos públicos o privados que adquieren patentes y las licencian a sus miembros, lo que reduce los costos de transacción y de litigios.

#### **4. Participar en la revolución de los datos y la gobernanza de Internet**

Los ciudadanos, las empresas y los gobiernos de la región están inmersos en la experimentación y adaptación a un ecosistema de datos en red más completos y oportunos, que permite mejorar las decisiones y aumentar la transparencia de sus efectos.

El Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas, propuso, en noviembre de 2014, el desarrollo de principios y estándares globales, para lo que es necesario acercar y aunar los datos procedentes de las esferas pública, privada y de la sociedad civil. A fin de avanzar en el seguimiento y evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las Naciones Unidas trabajan para que las partes interesadas creen una alianza mundial para datos de desarrollo sostenible e impulsan el desarrollo de mecanismos que permitan a los países más rezagados acceder a los grandes datos, evitando el surgimiento de una nueva brecha digital. Esto es particularmente importante si se considera el escaso peso de



las regiones en desarrollo en el acervo de datos almacenados, en el que —según información de 2012— los Estados Unidos y Europa Occidental contaban con un 51%, cifra que aumentaba a un 64% al agregar a China (CEPAL, 2015a). El pleno aprovechamiento de la revolución de los datos y de las posibilidades abiertas por la Internet de las cosas implica una gobernanza eficaz de Internet, que tenga en cuenta las formas como se crea, accede, utiliza y comparte la información y el conocimiento. A pesar de la creencia de que Internet está desregulada y de la persistente dificultad para la aplicación de normas, la red está sujeta a políticas, mecanismos de autorregulación y acuerdos entre la industria y los gobiernos que hacen posible su funcionamiento. Benkler (2000) propone un esquema para identificar las cuestiones que componen la gobernanza de Internet, que se ordena en tres capas.

La primera se refiere a la infraestructura de telecomunicaciones y la gestión de las redes IP (manejo de los cables terrestres y submarinos, los satélites, los sistemas de comunicación inalámbricos y los puntos de intercambio de tráfico, IXP). La capa lógica, la segunda, corresponde a la administración de los protocolos e identificadores únicos de Internet, incluidos los servidores raíz, los nombres de dominio y las direcciones IP. La tercera capa se refiere al contenido transmitido y a las actividades realizadas mediante Internet, como el comercio, la comunicación, la educación, la gestión de la salud y el entretenimiento que, a su vez, tienen fuertes efectos económicos, sociales y culturales.

En las decisiones sobre la gobernanza de Internet, incluidas sus capas física y lógica, se debe tener en cuenta la velocidad y la convergencia del cambio tecnológico, la eliminación de barreras físicas y geográficas, y la descentralización de la información y los datos (Masters, 2014). Pese a que algunos países de la región, como el Brasil, han sido líderes en abrir debates e impulsar modelos más equilibrados en esta discusión, la participación de la mayoría de ellos es incipiente. La región dispone de una plataforma para discutir y acordar posiciones en esta materia en la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2018), que fue aprobada por 18 países en 2015. El grupo de trabajo multisectorial sobre el tema ha sido uno de los más activos en el decenio de vigencia de este instrumento y sus versiones anteriores. Desde un punto de vista estratégico, los gobiernos de la región deben avanzar en la comprensión de lo que está en juego, definir posiciones y coordinarlas para superar su escaso peso en el actual modelo de gobernanza.

## B. Consolidar el aporte regional

En la región existen una larga experiencia y un amplio desarrollo institucional de coordinación y cooperación regionales. La implementación, e incluso el perfeccionamiento, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS se potenciarían si se aprovecharan esas capacidades.

### 1. Fortalecer la red de seguridad financiera

La cooperación e integración financiera regional puede cumplir un papel relevante y complementar la arquitectura financiera mundial. Un ejemplo es la ampliación del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), que implica una agenda de coordinación entre los países. Un fondo de reservas regional de mayor alcance en cuanto a sus miembros y su capital sería un aporte de importancia a la estabilidad financiera regional. Esta propuesta es factible y se sustenta en el hecho de que los problemas de balanza de pagos y las crisis que enfrentan los países de la región no son necesariamente simultáneos.

Otras áreas en que se requiere la cooperación entre los países de la región son el impulso al intercambio comercial bilateral en las monedas de los países que intervienen en la relación (como ocurre entre la Argentina y el Brasil); la expansión de una banca regional de desarrollo mediante la creación de nuevas entidades, como el Banco del Sur, y el fortalecimiento de las existentes (Banco de Desarrollo de América Latina-CAF), la utilización de canjes (*swaps*) de monedas con los principales socios comerciales y la emisión de seguros de cambio en contextos de aumento de la demanda de divisas por motivos especulativos.

Para mejorar la movilización interna de recursos para el desarrollo se requiere avanzar a nivel regional en una mayor cooperación fiscal y tributaria, a fin de controlar la evasión, la elusión y los flujos ilícitos. En relación con la atracción de inversión extranjera directa, debe evitarse una convergencia a la baja (*race to the bottom*) en materia fiscal entre países. Una competencia de ese tipo, así como las que pueden darse en materia ambiental y de estándares laborales, debilita las posiciones negociadoras de los países en un juego de suma negativa.

### 2. Avanzar en la integración regional

El espacio regional es clave para la diversificación productiva y exportadora, pues es el más relevante para los envíos manufactureros,

el que absorbe el mayor número de productos exportados y el que es abastecido por el mayor número de empresas exportadoras. Asimismo, es el espacio natural para la creación de encadenamientos productivos, aprovechando la proximidad geográfica y la complementariedad entre las economías nacionales (CEPAL, 2014e, 2014f y 2014g).

En el complejo escenario que enfrenta la región, retomar la agenda de integración económica adquiere aún mayor urgencia. El renovado interés manifestado por miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en explorar opciones de trabajo conjunto con la Alianza del Pacífico puede ser un importante catalizador de ese proceso.

Son necesarias reglas comunes en materia del comercio y la inversión. Cuanto mayor sea la fragmentación normativa, más elevados serán los costos de transacción que enfrentarán las empresas, particularmente las pymes. Avanzar en la gradual armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y ambientales —no solo dentro de los mecanismos de integración, sino también entre ellos— sería una valiosa contribución al comercio y la integración productiva intrarregionales.

La misma lógica se aplica al área de facilitación del comercio. Según información de 2015 sobre 19 países de la región, en todos ellos se han alcanzado significativos logros (CEPAL, 2015b). El impacto de esos avances sería mayor si se coordinaran a nivel regional o al menos subregional. Por ejemplo, para aumentar la fluidez de las cadenas de valor regionales, es más eficiente acordar entre varios países los criterios que una empresa debe satisfacer para ser considerada un operador autorizado o el contenido que deben tener las resoluciones anticipadas. Asimismo, el diseño de los procedimientos para garantizar la plena interoperabilidad de las ventanillas únicas nacionales de comercio exterior requiere una coordinación a nivel regional o subregional.

La posibilidad de acumular origen entre varios países promueve la integración productiva. Este tipo de mecanismo ya opera en los esquemas subregionales de integración, pero no siempre existe entre países miembros de distintos esquemas. Avanzar en esta línea sería un aporte a la integración productiva en una escala regional, no solo subregional.

La política industrial en la región se ha formulado e implementado tradicionalmente con una óptica que privilegia los objetivos nacionales; es necesario avanzar en la formulación de políticas industriales con

componentes plurinacionales. Por cierto, la coordinación de las políticas industriales nacionales plantea desafíos políticos, técnicos e incluso presupuestarios. Por ello, estas iniciativas han de ser graduales y aproximativas. Dos ámbitos en los que podrían centrarse inicialmente los esfuerzos son el apoyo a la internacionalización de las pymes y el desarrollo de las infraestructuras de transporte, logística, energía y telecomunicaciones (incluida la banda ancha). En todos estos ámbitos hay iniciativas plurinacionales relevantes, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) —foro técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)—, el Proyecto Mesoamérica y el Sistema de Interconexión Eléctrica Andina. Sin embargo, se requiere acelerar la puesta en operación de los proyectos prioritarios.

### **3. Crear un mercado único digital**

Desde el punto de vista regional, un objetivo estratégico urgente es la creación de un mercado común digital. La reducción de las barreras transfronterizas facilitaría el acceso y la distribución de bienes y servicios digitales, aumentando la calidad de la oferta y reduciendo los costos de acceso sobre la base del aprovechamiento de economías de escala y de red. Para construir ese mercado único, se requiere incentivar la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones; reducir la complejidad normativa y regulatoria; armonizar criterios en materia de seguridad, privacidad, estándares, tráfico de datos y cargas impositivas, y disminuir los costos de transacción de los intercambios intrarregionales de bienes.

Este esfuerzo de mediano plazo puede ser dinamizado si se logran resultados en el corto plazo en temas que están en consideración en la región, como la construcción de un anillo continental de fibra óptica y la instalación de cables submarinos hacia otras regiones, la eliminación del *roaming* por itinerancia de datos y la armonización de las políticas de asignación del espectro radioeléctrico. La creación del mercado común digital puede basarse en desarrollos institucionales nacionales y regionales que rara vez están presentes en otras áreas, destacándose el papel de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2018) y la Declaración de Ciudad de México, aprobadas en la Quinta Conferencia

Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, en agosto de 2015, en las que se reconoce la necesidad de avanzar hacia este objetivo.

## **C. Políticas nacionales para el cambio estructural progresivo**

### **1. Redefinir la política macroeconómica**

En la visión de la macroeconomía que propugna la CEPAL, se considera que para la articulación del corto y el largo plazo se requieren políticas centradas no solo en el manejo del nivel de la demanda agregada, sino también en su composición, y se presta atención a los efectos de la financiarización en la gestión macroeconómica (CEPAL, 2010a y 2012).

La política fiscal es el instrumento contracíclico por excelencia y no debe limitarse al control de las cuentas públicas. Aumentar el espacio fiscal en tiempos de auge y usarlo en los períodos adversos no solo estabiliza el PIB, sino que además permite alcanzar una tasa media de crecimiento mayor, ya que el efecto expansivo al usar el espacio fiscal (gasto) supera la reducción del crecimiento generada en el momento de crearlo (el efecto del ahorro sobre el PIB en el período de auge es casi cero). En segundo lugar, no hacer política contracíclica y ajustar procíclicamente en el período de baja del ciclo conduce a lo que podría considerarse “el peor de los mundos”, ya que es entonces cuando el ajuste tiene un impacto más negativo. El espacio fiscal logrado debe usarse para proteger la inversión pública y atraer la inversión privada (*crowding-in*) para los objetivos del desarrollo.

Las políticas fiscales deben fortalecer su dimensión redistributiva. Los subsidios de desempleo y los ajustes automáticos por inflación de las asignaciones y las pensiones de los sectores más vulnerables contribuyen a sostener los niveles de consumo en los períodos de baja del ciclo y reducen la desigualdad. El tributo contracíclico por excelencia es el impuesto a los ingresos, pero también se incluyen en este rubro los impuestos a la renta de la explotación de recursos naturales (CEPAL, 2012). Es clave crear fondos de ahorro e inversión intergeneracionales y fondos de estabilización (como lo han hecho el Brasil, Chile, México, el Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República

Bolivariana de)) y actualizar los marcos tributarios para aumentar la progresividad de la participación del Estado en las rentas extraordinarias en los períodos de auge de precios (Altomonte y Sánchez, 2015).

La política fiscal debe articularse con las políticas industrial, tecnológica y ambiental, cambiando la rentabilidad entre sectores, internalizando externalidades y cuidando los recursos no renovables. Un paso difícil, pero necesario, es reducir paulatinamente los subsidios al consumo de combustibles fósiles e implementar impuestos ambientales. El financiamiento blando (subsidiado con recursos fiscales) al desarrollo de actividades vinculadas a la provisión de energía de fuentes renovables es otro instrumento que se debe considerar. A eso se refiere la CEPAL cuando aboga por un keynesianismo ambiental, es decir, por el establecimiento de estímulos fiscales que sostengan el nivel de actividad y al mismo tiempo favorezcan senderos bajos en carbono.

El desafío para los bancos centrales es articular las políticas monetaria y cambiaria de manera que la búsqueda de la estabilidad nominal no se traduzca en una apreciación excesiva del tipo de cambio o que la búsqueda de la competitividad cambiaria no acelere la inflación o comprometa la distribución del ingreso. La capacidad efectiva de utilizar la política cambiaria para amortiguar los efectos de los ciclos financieros internacionales es función del acervo de reservas internacionales. Para que una política cambiaria contracíclica que promueva cierta estabilidad de la cotización no dependa de grandes movimientos de las tasas de interés o de las reservas del banco central, deben desarrollarse nuevos instrumentos para administrar el tipo de cambio.

Con la política macroprudencial se busca regular y mantener la estabilidad del sistema financiero a nivel agregado mediante la minimización del riesgo sistémico. Esto lleva a reducir la emergencia de estructuras financieras frágiles, vigilar las contracciones excesivas en el balance de las instituciones financieras y evitar que los flujos externos se conviertan en una fuente de inestabilidad. En un contexto de predominio de la balanza de pagos y apertura financiera, es necesario jerarquizar el papel macroeconómico de las regulaciones a los movimientos transfronterizos de capital. Estas pueden aplicarse a los ingresos y egresos de capitales, y abarcan medidas de regulación de precio (por ejemplo, impuestos a las inversiones de cartera realizadas por no residentes o impuestos a la compra de activos externos realizada por residentes) y de

cantidades (restricciones o límites a los ingresos y salidas de capitales, requerimientos de depósito, requerimiento de licencias especiales para el ingreso de inversión extranjera directa y otras transacciones financieras). Tan importante como la eficacia de estas regulaciones es el manejo de la composición de los flujos y su impacto en las hojas de balance sectoriales.

## **2. Ampliar la protección social para la igualdad**

La nueva agenda de desarrollo representa una oportunidad para avanzar hacia compromisos más sólidos de erradicación de la pobreza, disminución de la desigualdad y construcción de sistemas de protección social universales.

Existe un amplio espectro de políticas para el fortalecimiento de los mercados laborales en favor de una mayor igualdad. Entre ellas, destacan el impulso a la formalización del mercado de trabajo; el aumento del salario mínimo, la consolidación del seguro de desempleo y el fortalecimiento de las instancias de negociación colectiva y diálogo social para reducir la dispersión salarial y la jornada laboral; el aseguramiento de la membresía y la libertad sindicales; la erradicación de la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso; el establecimiento de sistemas públicos nacionales de empleo; el impulso a la autonomía económica de las mujeres mediante políticas de apoyo en la búsqueda de empleo y capacitación, normas y programas que promuevan la igualdad de oportunidades y eliminen la discriminación salarial; la consolidación de los sistemas nacionales o redes de cuidado, y la articulación de los sistemas de capacitación con los de educación.

Es necesario resguardar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes. El compromiso con los primeros debe expresarse en la dotación de los recursos necesarios para implementar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y dar pleno cumplimiento al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los 15 países de la región que lo han ratificado. Asimismo, se debe apoyar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Antón y otros, 2009; Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006).

Una política de protección social sostenible en el largo plazo tiene que estar estrechamente asociada a la construcción de capacidades y a una inserción laboral con derechos. La idea de que “no solo en lo social se juega lo social” es más válida que nunca en una economía internacional globalizada en la que, para sostener el empleo, se requieren trabajadores capaces de reinsertarse rápidamente en las nuevas actividades que impone la aceleración del progreso técnico. La universalización de los beneficios, que actúa como una red de seguridad para el trabajador, y su capacitación y entrenamiento son componentes esenciales de una nueva economía más expuesta a las fluctuaciones de los mercados y a los choques tecnológicos. Para ello se requiere una nueva institucionalidad y pactos de largo plazo entre trabajadores y empresarios.

### **3. Implementar políticas industriales centradas en lo ambiental**

El cambio estructural progresivo implica que la economía avance por un sendero de crecimiento bajo en carbono, con el desacople entre la producción y las emisiones. Esto demanda el desarrollo de capacidades tecnológicas e innovaciones con foco en la sostenibilidad. El gran impulso ambiental es un esfuerzo concentrado de inversiones coordinadas para redefinir los patrones de producción y consumo, basado en el aprendizaje y la innovación. Si bien pueden ser difíciles de implementar (sobre todo para las pymes), las innovaciones ambientales pueden transformarse en activos competitivos: son regulaciones que terminan favoreciendo la competitividad. Por ello, la CEPAL considera que la problemática ambiental abre una gran oportunidad para una transformación tecnológica y productiva que sea la base de la generación de empleos de calidad. La creación de centros nacionales de análisis, seguimiento y evaluación de la implementación de los compromisos de contribuciones previstas determinadas a nivel nacional facilitaría la consecución de estos objetivos.

El sector energético desempeñará un papel clave en la redefinición del estilo de desarrollo. La región tiene ventajas en la generación de energías renovables, particularmente hidráulica, solar y eólica en tierra. Si bien los costos de algunas de ellas ya son menores que los de las energías convencionales, persiste el reto de reducir su intermitencia para hacerlas confiables como energías de base. Un apoyo más decidido a la incorporación de las energías renovables mediante la reducción de los subsidios a las



energías fósiles, los impuestos a la emisión de carbono y las adecuaciones regulatorias para la compra, generación y transmisión facilitarían un tránsito más rápido hacia fuentes más limpias. Las energías renovables tienen, además, el potencial de generar encadenamientos productivos hacia atrás, como ha sucedido con la energía solar y la geotérmica.

Nuevas oportunidades de diversificación productiva surgen de la aplicación de las tecnologías de la información a la producción y del aumento de la densidad del tejido industrial al redefinir las tecnologías en uso y la matriz energética. Algunos ejemplos son la gestión de ciudades inteligentes, la expansión del transporte masivo, el procesamiento de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la bioeconomía, los productos con etiquetados ambientales y la producción de energías renovables, con el consiguiente desarrollo de sus cadenas de valor.

Para aprovechar el potencial de la bioeconomía se requiere: i) desarrollar marcos regulatorios en ámbitos como la bioseguridad y los biorriesgos, la protección de la biodiversidad y el acceso a los recursos genéticos; ii) articular políticas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en las áreas de energía limpia, aplicación de la biotecnología en la agricultura y la salud humana y animal, el desarrollo agrícola bajo en carbono y los pagos por servicios ambientales, y iii) fomentar las pymes de base bioeconómica mediante creación de capacidades, reducción de barreras de entrada a mercados concentrados y financiamiento.

Los estímulos al cuidado ambiental deben abarcar al sector financiero, aumentando el uso de instrumentos como las evaluaciones de riesgo ambiental en las carteras de inversión (por ejemplo, índices de riesgo carbónico y activos irrealizables (*stranded assets*)), fondos de capital de riesgo (como los fondos climáticos internacionales), garantías (como las que se utilizan en algunas cooperaciones financieras bilaterales para inversiones climáticas) y seguros (como los que operan en el Caribe), así como incluir el redireccionamiento de inversiones hacia sectores de larga maduración, como los de infraestructura.

El esfuerzo de coordinación implícito en el gran impulso ambiental requiere de una nueva generación de políticas y un nuevo sistema institucional. En primer lugar, es necesario formular políticas cuya puesta en marcha sea posible con las capacidades institucionales de que disponen los países o las que puedan desarrollar en el corto

plazo. En segundo término, las políticas se deben encarar desde una perspectiva más operativa, en la que los enfoques de cadena productiva facilitan la interacción con el sector empresarial, la incorporación de la dimensión territorial y la articulación entre sectores. En tercer lugar, la dinámica empresarial exige poner en marcha políticas de defensa de la competencia combinadas con instituciones orientadas a fortalecer buenas prácticas en los gobiernos corporativos, que protejan los intereses de los inversionistas internos y externos, y disminuyan la corrupción.

En la experiencia de la región resaltan cinco principios que deben permear las políticas industriales: adecuación a las capacidades institucionales, continuidad, flexibilidad, involucramiento de los interesados y asunción de los costos asociados al cambio.

#### **D. Conclusión: hacia el gran impulso ambiental**

En los próximos años, la economía mundial enfrentará un período difícil, lo que debe ser debidamente considerado en las propuestas de políticas. Si bien el desafío es enorme, efectos de sinergia permitirían que los avances en una dirección reforzaran los procesos positivos emergentes en otras. En materia de las políticas, se enfrentarán dos amenazas serias: la vulnerabilidad externa y las tensiones en el frente social.

El gran impulso ambiental será intensivo en inversiones y tecnología, lo que redundará en elevadas importaciones que podrían frenar el crecimiento y comprometer el empleo. Por ese motivo, es fundamental internalizar parte de los procesos productivos y las habilidades y capacidades que estos requieren, y abrir espacios para las exportaciones de la región a fin de evitar presiones sobre la cuenta corriente. Un buen manejo del tipo de cambio real apoyaría el logro de este equilibrio, pero no puede substituir a la política industrial. Una actitud más proactiva de los países en los acuerdos regionales de comercio y de pagos también contribuiría a reducir la vulnerabilidad externa.

Otro objetivo que estará en tensión es el de la igualdad, pues habrá fuertes presiones para reducir el gasto social. Por ello, son importantes las políticas para consolidar los avances sociales. Una protección social universal establecería un piso de demanda agregada que sería también un mecanismo anticíclico, al mismo tiempo que el acceso universal a la educación y la salud tendría impactos positivos en la productividad.

Sin la protección social será más difícil que las personas sostengan o mejoren su inserción en mercados de trabajo que están bajo permanentes choques tecnológicos. La protección social no es una traba al desarrollo. En este sentido, no se debe olvidar la frase de Schumpeter (1942) de que los vehículos viajan más rápido por tener frenos que si no los tuvieran.

## **Epílogo**

### **Coaliciones y pactos para un nuevo estilo de desarrollo**

Las políticas para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requieren un nuevo estilo de desarrollo: un cambio estructural progresivo centrado en la igualdad y la sostenibilidad ambiental y basado en coaliciones sociales y pactos para la gobernanza mundial, regional y nacional. Este cambio exige una visión de largo plazo y una nueva correlación de fuerzas sociales y políticas. A nivel mundial, el nuevo estilo de desarrollo requiere de bienes públicos globales como la estabilidad del crecimiento para el pleno empleo y el cuidado del medio ambiente, aprovechando las oportunidades que ofrece la cuarta revolución industrial y tecnológica. Para avanzar en ese nuevo estilo de desarrollo, se deben poner en marcha cuatro mecanismos de gobernanza y articular las coaliciones políticas que los sustenten:

- i) Una coordinación internacional de las economías que favorezca la expansión sostenida de la inversión, basada en políticas fiscales que prioricen proyectos bajos en carbono y de mayor eficiencia energética (keynesianismo ambiental global).
- ii) Una nueva arquitectura financiera internacional que reduzca la volatilidad real y de precios, y avance en la reforma del sistema monetario internacional.
- iii) Una gobernanza multilateral del comercio y la tecnología que facilite y amplíe el acceso a la tecnología y el financiamiento para el desacople entre el crecimiento y el impacto ambiental, reduciendo las asimetrías entre países y regiones.

- iv) Una gobernanza compartida de los componentes esenciales de la economía digital a nivel global y regional.

Hay una fuerte convergencia entre el keynesianismo ambiental global y el desarrollo económico. La nueva gobernanza del comercio internacional y los derechos de propiedad intelectual debe basarse en una creciente apropiación de las tecnologías y procesos productivos bajos en carbono por las economías en desarrollo. La adaptación frente a los impactos del cambio ambiental y la mitigación deben estar asociadas a un aumento de las capacidades endógenas (humanas y tecnológicas) de los países para superar sus límites al desarrollo sin comprometer el equilibrio externo.

A nivel interno, es necesario universalizar la protección social y la provisión de servicios de educación y salud para generar respuestas proactivas —no solo defensivas— ante la incertidumbre propia de la globalización y la revolución tecnológica. Hoy existe mayor comprensión de los actores públicos y privados sobre la importancia de contar con un ingreso mínimo ciudadano que otorgue estabilidad social ante una inevitable transición hacia la robótica, con sus fuertes impactos negativos sobre el empleo. La universalización de derechos es un incentivo poderoso para la ampliación de la alianza a favor de un nuevo estilo, pero sería una promesa vacía sin aumentos sostenidos de la productividad y la competitividad.

Las empresas del nuevo estilo de desarrollo surgirán de la redefinición de los incentivos económicos a las actividades bajas en carbono y los esfuerzos de mitigación, las que —en respuesta a tales incentivos— deberán reorientar sus inversiones. En este contexto es posible una gran expansión schumpeteriana en los frentes de acumulación abiertos por la dinámica tecnológica y la protección del medio ambiente (el gran impulso ambiental).

Las expectativas, proyectos y declaraciones del vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), donde hablaron los gobiernos, y la reciente reunión del Foro Económico Mundial celebrada en Davos (Suiza) a principios de 2016, centrada en el análisis de los efectos de la cuarta revolución industrial impulsado por las empresas, reflejan la convergencia entre los temas de crecimiento,

productividad, empleo y desarrollo con foco en el cuidado del medio ambiente y los recursos comunes. Pero hay obstáculos que hacen difícil avanzar en la construcción de las alianzas requeridas.

En primer lugar, la implementación del Acuerdo de París puede chocar con las restricciones que imponen los acuerdos bilaterales y regionales de comercio e inversión e incluso algunas normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En segundo lugar, es necesario ampliar el radio de maniobra de los Estados, reducido por la desregulación de los movimientos de capital que amenazan la estabilidad del crecimiento y las monedas. En tercer lugar, las dificultades para el establecimiento de alianzas internas no son menores que las que traban la construcción de bienes públicos globales. La más evidente es el contraste entre la necesidad de políticas de largo plazo y el horizonte de corto plazo que predomina en muchos actores relevantes. El gran impulso ambiental requiere de un acuerdo en que los actores políticos, empresariales, sindicales y sociales coincidan en preservar y desarrollar actividades, instituciones y políticas más allá de los ciclos electorales.

A pesar de las dificultades y la distancia que nos separa del objetivo propuesto, la región no parte de cero. La conciencia de los límites del status quo, la recuperación de la planificación, la implementación de políticas sociales con visión universalista, la exigencia de honestidad y transparencia de los gobiernos, así como el impulso a las iniciativas de integración regional forman parte del proceso de reacción frente al patrón dominante de desarrollo y de búsqueda de alternativas y nuevos derroteros. Los latinoamericanos y caribeños están menos dispuestos hoy a tolerar la desigualdad como dato natural.

Finalmente, es necesario enfatizar que la región tendrá que transitar por esa transformación productiva en un contexto adverso en lo internacional, regional y nacional. El menor crecimiento mundial y la amenaza de una nueva crisis financiera internacional pueden golpearla con fuerza en un momento en que la integración regional es débil, el espacio fiscal necesario para responder con políticas anticíclicas se ha reducido de manera significativa o no existe y, en muchos países, ha disminuido el prestigio de las instituciones políticas y de gobierno.

La posibilidad del cambio estructural progresivo dependerá de la elección de cada sociedad entre dos caminos: mantener la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación, con foco en la productividad, el empleo de calidad y el cuidado del medio ambiente, a partir de la difusión de las nuevas tecnologías en un gran impulso ambiental.

## Bibliografía

Altomonte, H. y R. Sánchez (2015), “La gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Amarante, V. (2015), “Desigualdad en el mundo y en América Latina”, presentación en las Jornadas Monetarias y Bancarias de 2015 del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, inédito.

Anderton, R. y T. Tewolde (2011), “The global financial crisis: Understanding the global trade downturn and recovery”, *The World Economy*, vol. 34, N° 5.

Antón, J. y otros (2009), “Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos”, *serie Población y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Benkler, Y. (2000), “From consumers to users: Shifting the deeper structures of regulation towards sustainable commons and user access”, *Federal Communication Law Journal*, vol. 52, N° 3.

Bussiere, M. y otros (2013), “Estimating trade elasticities: Demand composition and the trade collapse of 2008-2009”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 5, N° 3.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)), Santiago.

\_\_\_\_\_(2015b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* (LC/G.2650-P), Santiago.

\_\_\_\_\_(2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.



- \_\_\_\_(2014b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago.
- \_\_\_\_(2014c), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- \_\_\_\_(2014d), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos. Síntesis 2014* (LC/L.3895), Santiago.
- \_\_\_\_(2014e), *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago, mayo.
- \_\_\_\_(2014f), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2014. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante* (LC/G.2625-P), Santiago.
- \_\_\_\_(2014g), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad* (LC/L.3922), Santiago, noviembre.
- \_\_\_\_(2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago.
- \_\_\_\_(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- \_\_\_\_(2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- \_\_\_\_(2010b), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago.
- CEPR (Centre for Economic Policy Research) (2015), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Londres, CEPR Press.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2008), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo: aspectos reglamentarios de los nanomateriales [SEC(2008) 2036]* (COM(2008) 366 final), Bruselas, 17 de junio [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0366&from=ES>.
- Comisión Europea (2013), *Bio-based industries, towards a public-private partnership under Horizon 2020? Report on the European Commission's Public on-line consultation*, Bruselas.
- Constantinescu, C., A. Matto y M. Ruta (2015), "The global trade slowdown: Cyclical or structural?", *IMF Working Paper*, N° WP/15/6, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Credit Suisse (2015), *Global Wealth Report 2015* [en línea] <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>.

Downey, L. (2005), "Assessing environmental inequality: how the conclusions we draw vary according to the definitions we employ", *Sociological Spectrum*, vol. 25, N° 3.

Epstein, G. (ed.) (2006), *Financialization and the World Economy*, Northampton, Edward Elgar.

FSB (Consejo de Estabilidad Financiera) (2014), "Global Shadow Banking Monitoring Report 2014", [en línea] <http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/global-shadow-banking-monitoring-report-2014/>.

Global Financial Integrity (2015), "Illicit Financial Flows from Developing Countries".

Hopenhayn, M., A. Bello y F. Miranda (2006), "Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio", *serie Políticas Sociales*, N° 118 (LC/L.2518-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Kozulj, R. (2009), "Contribución de los servicios energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la mitigación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyecto*, N° 281 (LC/W.281), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Martuzzi, M., F. Mitis y F. Forastiere (2010), "Inequalities, inequities, environmental justice in waste management and health", *European Journal of Public Health*, vol. 20, N° 1.

Masters, J. (2014), "What is Internet governance?", *CFR Backgrounders*, Council on Foreign Relations, 23 de abril.

Medina F. y M. Galván (2014), "Sensibilidad de los índices de pobreza a los cambios en el ingreso y la desigualdad: lecciones para el diseño de políticas en América Latina, 1997-2008", *serie Estudios Estadísticos*, N° 87 (LC/L.3823), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ocampo, J.A., C. Rada y L. Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nueva York, Columbia University Press.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, París.

\_\_\_\_\_(2015b), "Income inequality" [en línea] <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

\_\_\_\_\_(2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, París, OECD Publishing.

\_\_\_\_\_(2011), "An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings", *Divided We Stand: Why inequality keeps rising*, París, OECD Publishing.

Palma, J.G. (2014), "Why is inequality so unequal across the world? Could it be that every nation gets the inequality it deserves?", documento presentado en la sesión titulada "Shared Prosperity and Growth" del XVII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economía, junio, inédito.

Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Porter, M. y J. Heppelmann (2014), "How smart, connected products are transforming competition", *Harvard Business Review*, noviembre.

Roco, M. y W. Bainbridge (2003), *Converging Technologies for Improving Human Performance Nanotechnology, Biotechnology, Information Technology and Cognitive Science*, Kluwer Academic Publishers.

Roco, M. y otros (2014), *Convergence of Knowledge, Technology and Society: Beyond Convergence of Nano-Bio-Info-Cognitive Technologies*, Springer Science & Business Media.

Rosales, O. y S. Herreros (2014), "Mega-regional trade negotiations: what is at stake for Latin America?", *Working Paper*, Washington, D.C., Inter-American Dialogue, enero [en línea] [http://archive.thedialogue.org/uploads/Rosales\\_Trade\\_1.pdf](http://archive.thedialogue.org/uploads/Rosales_Trade_1.pdf).

Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211.

Schoolman, E. y C. Ma (2012), "Migration, class and environmental inequality: Exposure to pollution in China's Jiangsu Province", *Ecological Economics*, vol. 75(2012).

Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Transaction Publishers.

Setterfield, M. (2013), "Wages, demand and US macroeconomic travails: Diagnosis and prognosis", *After the Great Recession: The Struggle for Economic Recovery and Growth*, B. Z. Cynamon, S. Fazzari y M. Setterfield (eds.), Nueva York, Cambridge University Press.

Stern, N. (2006), *The Economics of Climate Change*, Nueva York, Cambridge University Press.

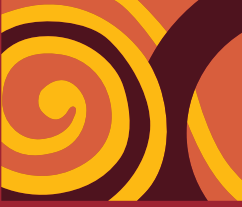
Toynbee, A. (1961), *A Study of History*, Oxford Paperbacks.

Venkata Mohan, S. y otros (2016), "Waste biorefinery models towards sustainable circular bioeconomy: Critical review and future perspectives", *Bioresource Technology*, vol. 25, septiembre.

Vieira, S. (2012), "Inequality on the rise? An assessment of current available data on income inequality, at global, international and national levels", Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [en línea] [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_bg\\_papers/bp\\_wess2013\\_svieira1.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2013_svieira1.pdf).

Wisman, J.D. (2013), "Wage stagnation, rising inequality and the financial crisis of 2008", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, N° 4.





El mundo vive un cambio de época. La comunidad internacional, respondiendo a los desequilibrios económicos, distributivos y ambientales del estilo de desarrollo dominante, ha aprobado recientemente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos.

En este documento, que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presenta a los Estados miembros en su trigésimo sexto período de sesiones, se complementa analíticamente esa Agenda sobre la base de la perspectiva estructuralista del desarrollo y desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe.

Sus propuestas se centran en la necesidad de impulsar un cambio estructural progresivo que aumente la incorporación de conocimiento en la producción, garantice la inclusión social y combata los efectos negativos del cambio climático. El foco de las reflexiones y propuestas para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo radica en el impulso a la igualdad y la sostenibilidad ambiental.

La creación de bienes públicos globales y de sus correlatos a nivel regional y de políticas nacionales es el núcleo desde el que se expande la visión estructuralista hacia un keynesianismo global y una estrategia de desarrollo centrada en un gran impulso ambiental.

