



NACIONES UNIDAS

CEPAL

COVID-19  
RESPUESTA

27 de enero de 2022

# Cómo financiar el desarrollo sostenible

## Recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe

### I. Hechos estilizados de dos procesos difíciles de revertir: una peor situación ambiental y retrocesos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>

#### A. Se agudizan las asimetrías mundiales

Las asimetrías mundiales condicionan las políticas para la recuperación en América Latina y el Caribe. A casi 30 años de la Cumbre para la Tierra y la adopción a nivel mundial de una agenda internacional de desarrollo, el pilar ambiental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está, en términos prácticos, fuera de la consideración de las políticas de recuperación en la región. Eso ha creado problemas importantes en la orientación de mediano y largo plazo de las economías regionales.

En su conjunto, las medidas para la recuperación, concentradas en mantener o compensar el consumo, han debilitado los servicios públicos no sanitarios, la vigilancia del territorio y las funciones de monitoreo social y gubernamental. Las transferencias para apuntalar el consumo refuerzan un patrón de desarrollo insostenible y las medidas de recuperación prolongan el anclaje en un estilo de alta vulnerabilidad a los impactos ambientales y con igual o mayor dependencia de combustibles fósiles. La región está desaprovechando la oportunidad de usar el esfuerzo de recuperación para mejorar los patrones de producción y de consumo, así como la calidad y cobertura de los servicios públicos, cuya importancia ha sido resaltada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

La segregación en la producción y distribución de las vacunas contra el COVID-19 ha mostrado las debilidades de la solidaridad mundial y del multilateralismo. Así ha quedado de manifiesto, por ejemplo, el manejo geopolítico de las políticas de acaparamiento y reconocimiento

### Índice

|  |    |
|--|----|
| I. Hechos estilizados de dos procesos difíciles de revertir: una peor situación ambiental y retrocesos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....  | 1  |
| II. Al decidir la orientación del gasto en recuperación se ha perdido la oportunidad de fomentar sectores transformadores, lo que, junto con una recuperación acrítica de la demanda, acentúa la insostenibilidad del patrón de desarrollo anterior a la crisis..... | 15 |
| III. La alineación de políticas para el gran impulso a la sostenibilidad como eje de la recuperación.....  | 28 |
| Bibliografía.....  | 29 |
| Anexo.....   | 31 |

<sup>1</sup> La información empleada para la elaboración de este documento, salvo que se indique otra cosa, es la disponible hasta el 31 de agosto de 2021.

de las vacunas por parte de los países europeos. Esto tuvo repercusiones en la asistencia de los representantes de los países en desarrollo al 26º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en noviembre de 2021, y sigue teniendo efectos en otros tipos de movimientos internacionales.

También son manifiestas las asimetrías mundiales y regionales en el financiamiento de la adaptación a los impactos del cambio climático, con un marcado desequilibrio en favor de la mitigación. Las soluciones de movilidad urbana de la región se han dejado fundamentalmente a cargo de decisiones individuales en favor de los vehículos particulares, lo que agrava las tensiones en las ciudades por efecto de la congestión y la contaminación.

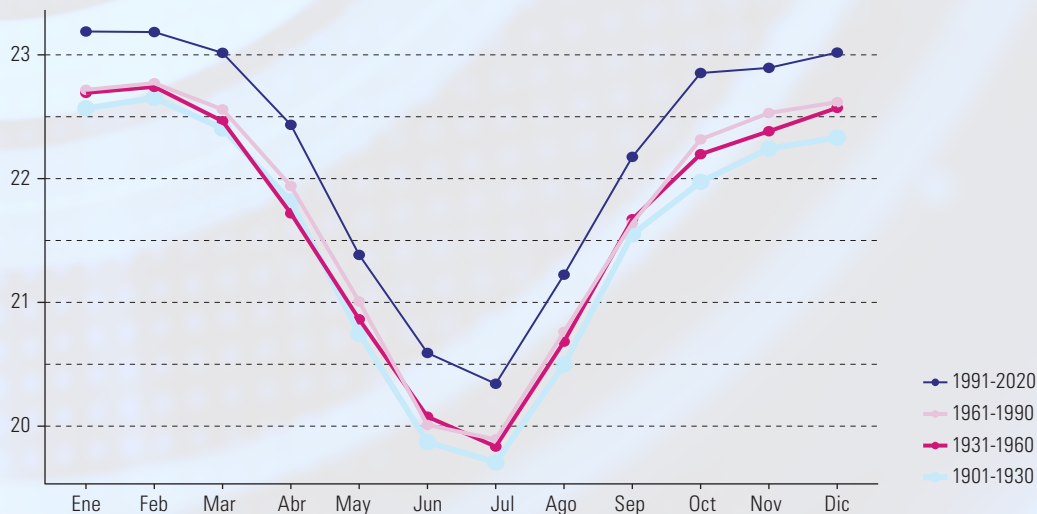
Con las políticas de confinamiento y la recesión disminuyeron brevemente las emisiones del transporte urbano y aéreo, con un evidente descenso de la contaminación del aire en muchas ciudades. Al mismo tiempo, no obstante, la combinación de recortes al gasto público no sanitario y el debilitamiento de la vigilancia se tradujeron en más actividades ilegales en las fronteras naturales, como la deforestación. La reducción de las emisiones fue más modesta de lo que reclama el Acuerdo de París y los recursos aplicados y sectores favorecidos durante la pandemia contrastan con las declaraciones de compromiso y los anuncios de mayor ambición en las políticas ambientales explícitas. Aún es posible redireccionar el financiamiento y ampliar los espacios fiscales para alcanzar una recuperación sostenible, pero las respuestas deben ser mejores y urgentes.

## B. El calentamiento global tiene fuertes impactos en la región, que demandan más acciones de adaptación, y la situación a nivel mundial es peor de lo que se pensaba antes de la pandemia

Los últimos 30 años han sido los más cálidos de la historia en la región y los aumentos más agudos de temperatura se registraron en los países en mayores latitudes norte y sur. Entre el promedio de temperatura de 1991-2020 y el promedio de 1901-1930 hay más de 1 °C de aumento (véase el gráfico 1).

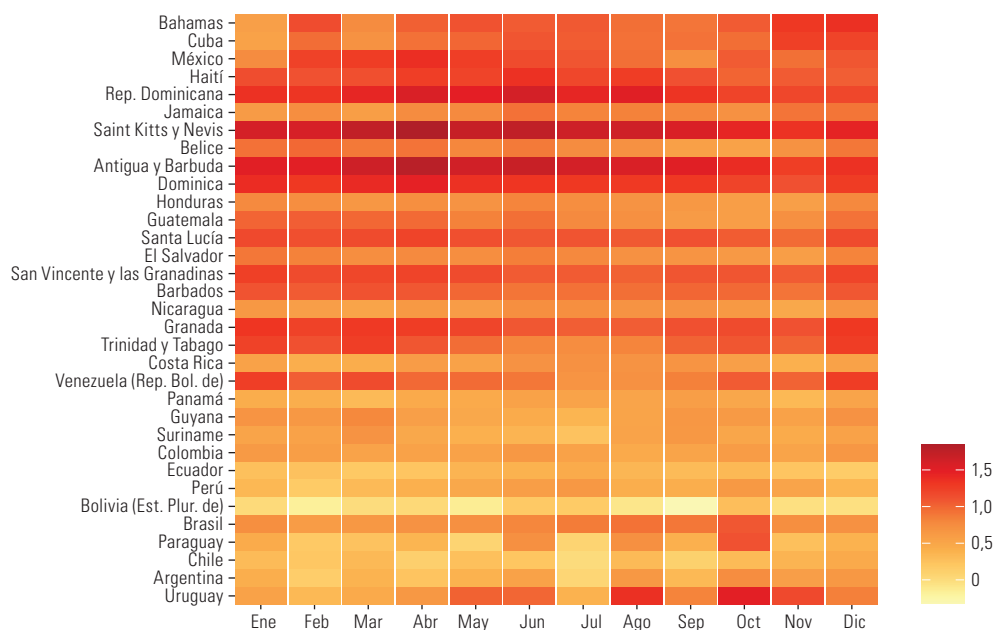
**Gráfico 1** | América Latina y el Caribe: temperatura promedio mensual, 1901-2020, y anomalía de temperatura, 1991-2020 frente a 1901-1930  
(En °C)

### A. Temperatura promedio mensual, 1901-2020



**Gráfico 1 (conclusión)**

**B. Anomalía de temperatura, 1991-2020 frente a 1901-1930**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Portal de Conocimientos sobre el Cambio Climático [en línea] <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/download-data>.

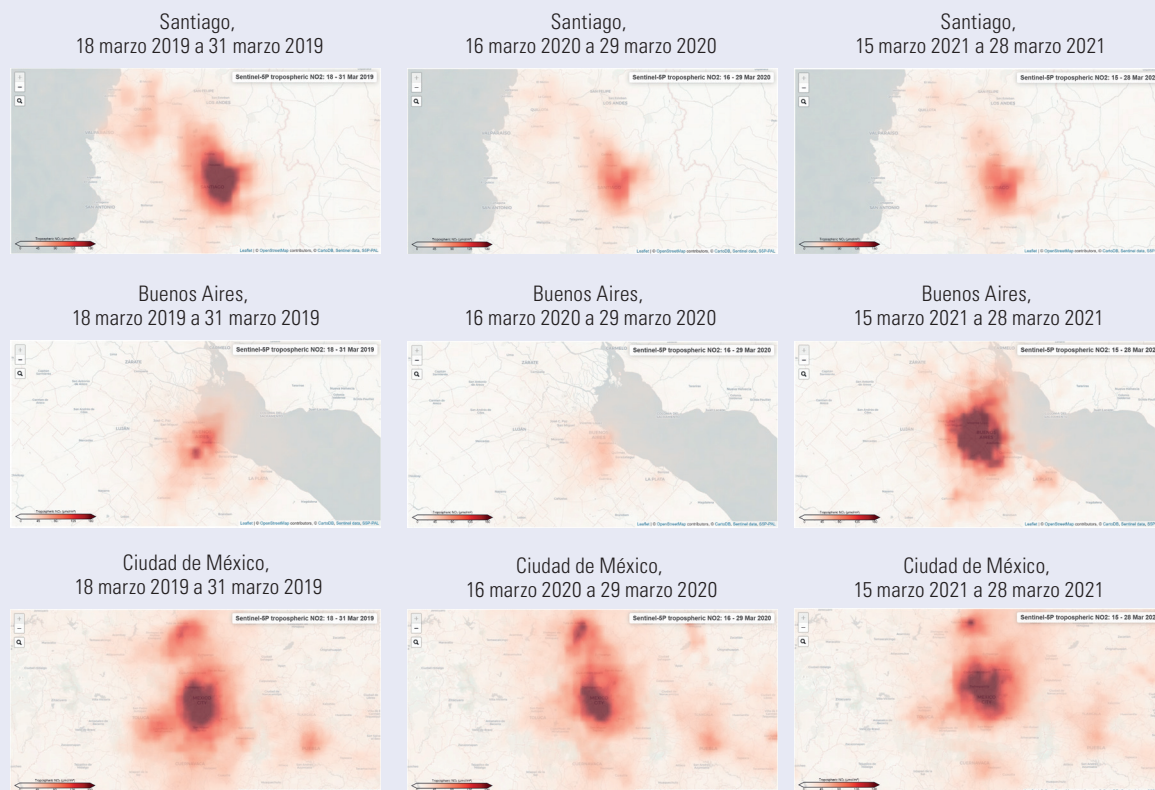
Durante 2020 y 2021 hubo varios fenómenos meteorológicos de gran impacto, entre los que se incluyeron fuertes sequías en América del Sur e intensos y frecuentes huracanes en el Caribe y Centroamérica. Estos fenómenos exigen cada vez más respuestas en materia de adaptación. Hay, asimismo, otros cambios en curso de importancia para la adaptación, señalados en el sexto informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2021), que aumentan la vulnerabilidad de la región en el mediano plazo: en particular, el hecho de que 2020 fue uno de tres años más cálidos de la historia en México, Centroamérica y el Caribe, y el segundo año más cálido en América del Sur. También continúa el retroceso de las masas de hielo en los Andes chilenos y argentinos, como viene ocurriendo en las últimas décadas, y el aumento del nivel y la acidificación de los océanos. Las medidas de adaptación, como los sistemas de alerta temprana ante diversos riesgos, aún no se encuentran lo suficientemente desarrolladas en la región.

Los efectos del cambio climático también perjudican el rendimiento de los cultivos, reducen la disponibilidad de recursos hídricos y tienen impactos negativos sustanciales en los ecosistemas marinos y terrestres. Estos cambios ponen en riesgo el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, y, por lo tanto, exigen mayores recursos para la adaptación.

**C. La contaminación preexistente agravó los efectos de la pandemia y su breve disminución en 2020 permitió salvar vidas, sobre todo en los centros urbanos**

Las cuarentenas y los cierres de establecimientos industriales y comerciales se tradujeron en mejoras locales de la calidad del aire (CEPAL, 2020b). Sin embargo, estas mejoras, al igual que la baja en las emisiones de gases de efecto invernadero, fueron temporales y se disiparon cuando se retomaron las actividades económicas (ESA, 2021). Durante los confinamientos, el material particulado grueso en suspensión (PM10) cayó hasta un 58% y los óxidos de nitrógeno (NOx) se redujeron un 70% en los casos más llamativos informados (PM10 en Lima y NOx en Medellín, ambas entre marzo y abril de 2020) (Mendez-Espinosa y otros, 2020). También se informa sobre importantes efectos en Bogotá, Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo y Santiago (véanse el mapa 1 y los gráficos 2 y 3).

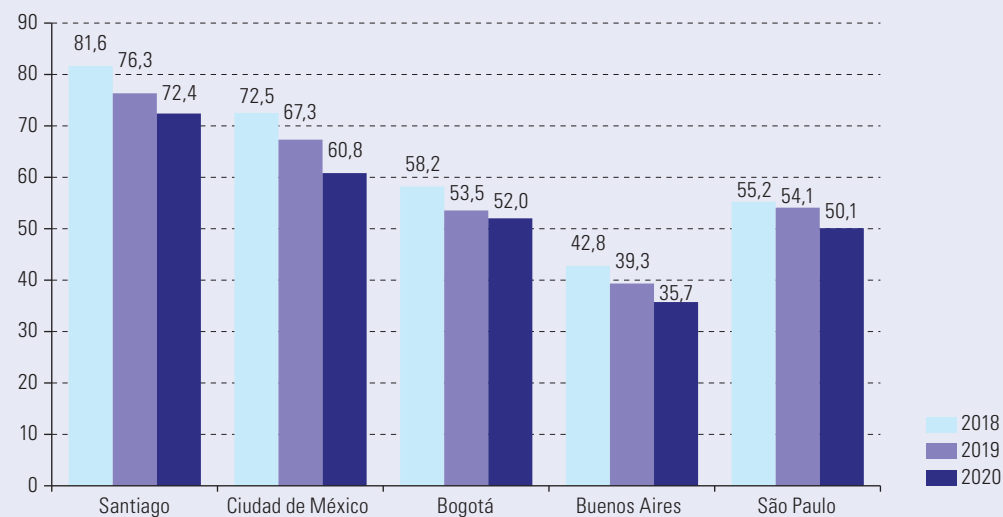
## Mapa 1 | Santiago, Buenos Aires y Ciudad de México: emisiones de dióxido de nitrógeno



Fuente: Agencia Espacial Europea (ESA), "Copernicus Sentinel-5P Tropospheric Nitrogen Dioxide" [en línea] <https://maps.s5p-pal.com/no2/>.

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

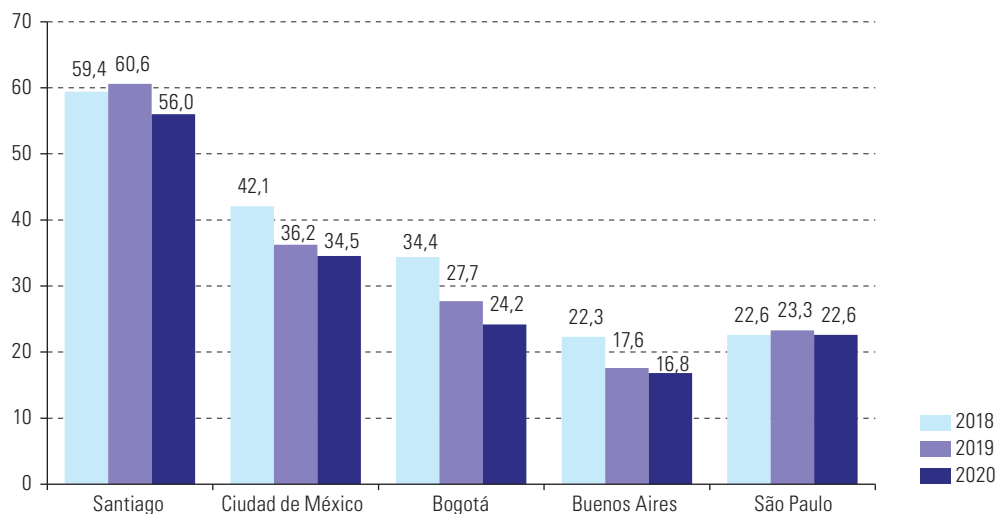
## Gráfico 2 | América Latina (5 ciudades): índice de calidad del aire para partículas en suspensión PM2,5 antes y durante la pandemia



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Air Quality Open Data Platform Worldwide COVID-19 dataset [en línea] <https://aqicn.org/data-platform/covid19/es/>.

Nota: El índice de calidad del aire se basa en el promedio (mediana) de las mediciones de PM2,5 en las estaciones de monitoreo de la calidad del aire en Santiago, Ciudad de México, Bogotá, Buenos Aires y São Paulo. La escala del índice está basada en la norma de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos, donde un valor de índice de calidad del aire entre 0 y 50 significa que la calidad del aire es satisfactoria y representa poco o ningún riesgo para la salud, y los valores más altos conllevan efectos adversos en la salud de las personas.

**Gráfico 3 | América Latina (5 ciudades): índice de calidad del aire para partículas en suspensión PM10 antes y durante la pandemia**

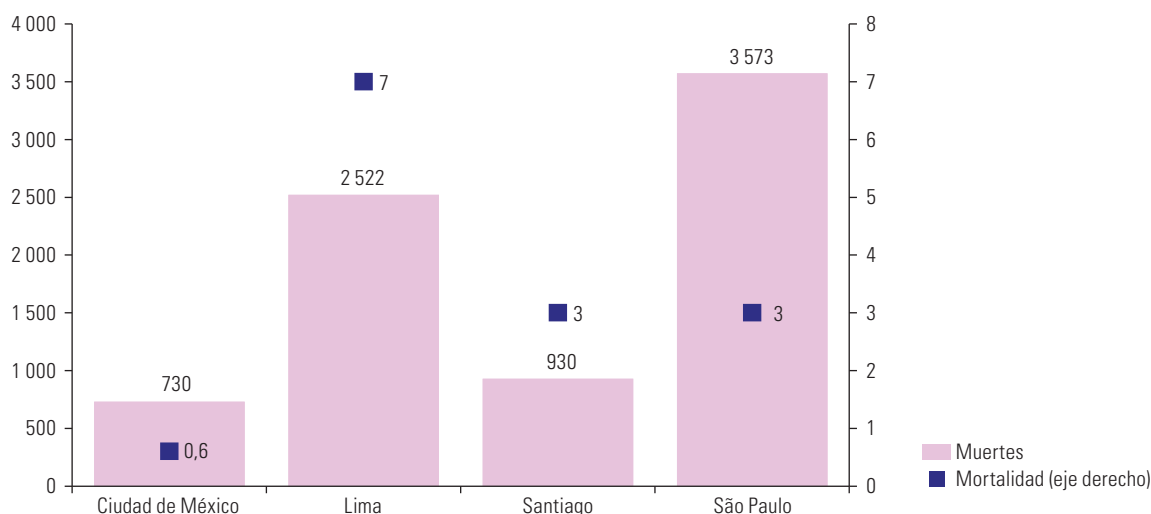


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Air Quality Open Data Platform Worldwide COVID-19 dataset [en línea] <https://aqicn.org/data-platform/covid19/es/>.

Nota: El índice de calidad del aire se basa en el promedio (mediana) de las mediciones de PM10 en las estaciones de monitoreo de la calidad del aire en Santiago, Ciudad de México, Bogotá, Buenos Aires y São Paulo. La escala del índice está basada en la norma de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), donde un valor de índice de calidad del aire entre 0 y 50 significa que la calidad del aire es satisfactoria y representa poco o ningún riesgo para la salud, y los valores más altos conllevan efectos adversos en la salud de las personas.

En 2019, las partículas finas en el aire y el ozono a nivel del suelo causaron alrededor de 165.000 muertes en la región (Murray y otros, 2020). Durante la pandemia, las capitales de América Latina y el Caribe tendieron a moverse hacia las directrices de los promedios anuales de  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  para PM2,5 y  $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$  para PM10, establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en septiembre de 2021. Las mejoras en la calidad del aire producidas por los confinamientos significaron una reducción del 3% en la mortalidad en ciudades como Santiago y São Paulo y de hasta el 7% en Lima (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4 | América Latina (4 ciudades): reducción en muertes prematuras y mortalidad por todas las causas en la población de más de 30 años si las mejoras en las partículas en suspensión PM2,5 debido a las cuarentenas (primera semana del cierre de escuelas) se sostuvieran a lo largo del año (En número de muertes y porcentajes de mortalidad)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. L. Kephart y otros, "COVID-19, ambient air pollution, and environmental health inequities in Latin American cities", *Journal of Urban Health*, vol. 98, N° 3, junio de 2021.

Nota: No se toman en consideración los efectos ni las dinámicas más allá de las partículas finas de PM2,5. Se trata de valores promedio en comparación con el promedio de las semanas correspondientes en los tres años precedentes.

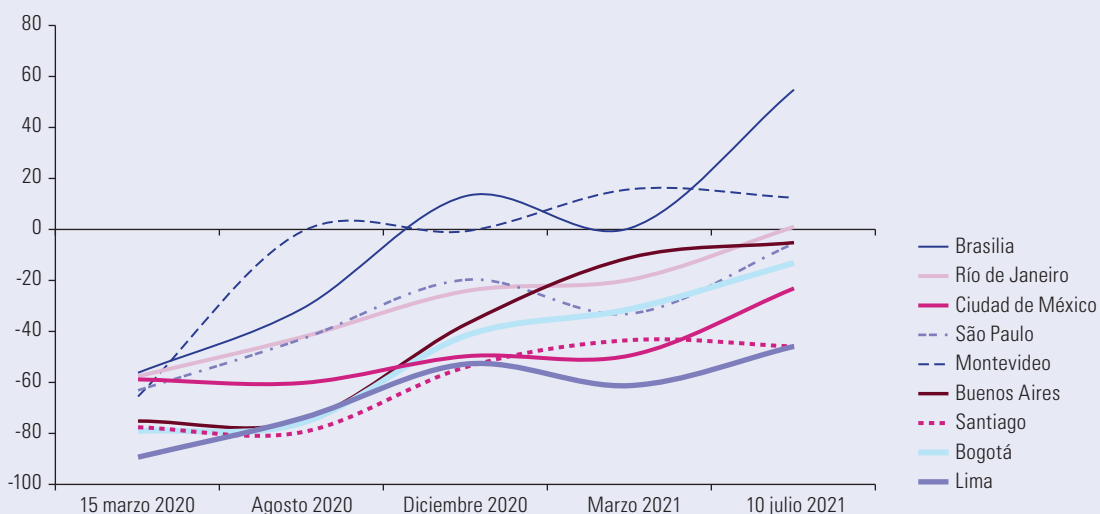
La contaminación del aire a corto y largo plazo agravó la crisis sanitaria. Con base en una evaluación de las investigaciones realizadas a nivel mundial sobre la posible interacción de la contaminación atmosférica con el COVID-19, Marquès y Domingo (2021, pág. 7) señalan que es evidente que existe una clara asociación entre la concentración de ciertos contaminantes del aire y la incidencia, gravedad y mortalidad del COVID-19.

La pandemia y los efectos ambientales han interactuado con las crecientes desigualdades sociales. En virtud de los datos recolectados entre abril y mayo de 2020 en diez ciudades de la región, Bolaño-Ortiz y otros (2020) aseveran que hay una relación positiva entre los casos diarios, los casos totales y la mortalidad, por una parte, y la contaminación del aire, la pobreza y la desigualdad, por la otra. Kephart y otros (2021) asocian la reducción de la movilidad con una menor incidencia del COVID-19. Las investigaciones sobre las grandes zonas urbanas también muestran que las reducciones durante las cuarentenas fueron más marcadas en las comunas más ricas que en las que se ubican hogares con menos recursos (Aromí y otros, 2021; Dueñas, Campi y Olmos, 2021; Gozzi y otros, 2021; Mena y otros, 2021). La informalidad, la prevalencia de contratos inseguros y de corto plazo, y una mayor participación en la prestación de servicios considerados esenciales tienen un fuerte impacto en estos resultados (Delaporte, Escobar y Peña, 2021; Dueñas, Campi y Olmos, 2021). Martínez-Soto y otros (2021) señalan que durante la cuarentena en Temuco (Chile), las emisiones de PM2,5 aumentaron en las áreas más ricas en comparación con el año anterior, por la quema de leña en la calefacción domiciliar, pero bajaron en las áreas más pobres, probablemente debido a la pobreza energética (ambos efectos con consecuencias negativas para la salud humana).

#### D. Financiamiento de los sistemas de transporte público bajo presión y cambios en la distribución del espacio vial

La pandemia, el miedo al contagio y las cuarentenas produjeron una considerable caída en la demanda de transporte, con un fuerte efecto negativo en los sistemas de transporte público, que han debido mantenerse en funcionamiento. La disminución de la demanda de pasajeros ha sido general y en las ciudades donde se informan datos esta varía entre un 17% en Montevideo, un 31% en Bogotá, un 44% en Ciudad de México y un 60% en Lima (véase el gráfico 5). La caída en el número de pasajeros, las restricciones de ocupación y la obligación de mantener el servicio han llevado a un importante desfinanciamiento de la operación de los sistemas de transporte público y tensionan los mecanismos públicos de apoyo, como los subsidios, para garantizar el servicio. La menor frecuencia y calidad del transporte público también aumenta el tiempo de traslado desde las localidades alejadas de los centros urbanos y genera un círculo vicioso de disminución de la demanda y del financiamiento del transporte público. Algunas ciudades de países con altas tasas de motorización (Argentina, Chile, México) aún no han recuperado el uso del transporte público que registraban previo a la pandemia.

**Gráfico 5 | América Latina (9 ciudades): cambio respecto del uso típico del transporte público antes de la pandemia**  
(En porcentajes)



Fuente: Moovit, *Informe Global de Transporte Público 2020* [en línea] [https://moovitapp.com/insights/es/Moovit\\_Insights\\_%C3%8Dndice\\_de\\_Transporte\\_P%C3%ABlico-countries](https://moovitapp.com/insights/es/Moovit_Insights_%C3%8Dndice_de_Transporte_P%C3%ABlico-countries).

Nota: Cambios con respecto a la actividad de la semana anterior al 15 de enero de 2020.

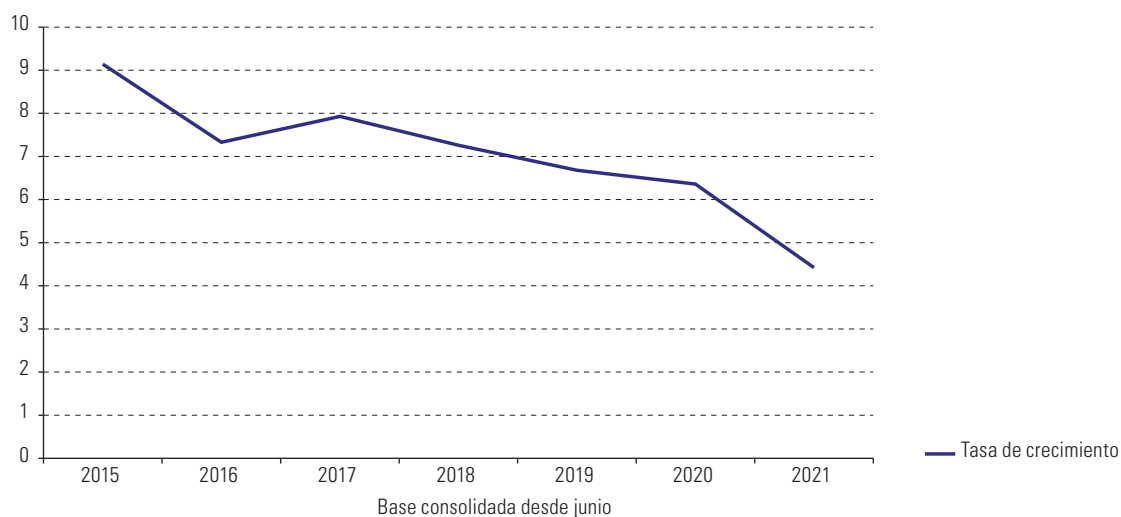
La tendencia hacia una motorización creciente en la región es de carácter estructural y está asociada al aumento del nivel de ingreso. Además, los temores al hacinamiento en el transporte público y su baja calidad por la menor frecuencia generan un círculo vicioso de abandono y encarecimiento para las localidades alejadas de los centros urbanos. La contraparte es un aumento en la tasa de motorización de autos y especialmente de motocicletas. La cantidad de motocicletas entre 2019 y 2021 creció a mayor velocidad que la de los vehículos de carretera.

La necesidad de mantener la movilidad y el destacado papel del sector público en la pandemia permitió la reasignación de espacio vial: se tomó espacio dedicado a autos privados y se destinó a ciclovías y calles peatonales, que tienen alta probabilidad de volverse permanentes.

### E. Al aumentar la pobreza, crecieron los asentamientos informales

En 2018, alrededor del 21% de la población (unos 116 millones de personas) vivía en tugurios en 12 países de la región (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Las restricciones al ingreso de las familias han hecho crecer los asentamientos informales, complican los procesos de autoconstrucción de viviendas y dificultan el acceso a una vivienda formal de un modo difícil de revertir, considerando la lentitud en la reversión de la pobreza y la magnitud de la informalidad (véase el gráfico 6). En Chile, la fundaciónTECHO informó que, según el catastro nacional de campamentos de 2019 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para el bienio 2020-2021 habría “un aumento del 73,5% en la cantidad de familias [en asentamientos informales], y de un 20,8% en el número de campamentos [asentamientos informales]” (TECHO, 2021). En la recuperación, se impulsaron 1,7 millones de soluciones habitacionales que representaron la creación de más de 5,1 millones de empleos. Las soluciones habitacionales en la región son intensivas en mano de obra y bajas en importaciones, atienden una demanda social importante y podrían reducir la huella ambiental en sus procesos de construcción.

**Gráfico 6 | América Latina (10 países)<sup>a</sup>: tasa de variación interanual de la cartera hipotecaria, promedio simple, 2015-2021**  
(En porcentajes, sobre la base de moneda nacional constante)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Asociación Brasileña de las Entidades de Crédito Inmobiliario y de Ahorro (ABECIP), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Banco Central del Brasil, Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Comisión para el Mercado Financiero (CMF) de Chile, Banco de la República de Colombia, Superintendencia Financiera de Colombia, Banco Central de Costa Rica, Superintendencia de Bancos del Ecuador, Banco Central de Ecuador, Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, Banco Central del Paraguay, Banco Central de Reserva del Perú, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú, Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, Banco Central de la República Dominicana, Superintendencia de Bancos de Guatemala, Banco de Guatemala.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

En términos de cobertura de agua y saneamiento, dos actividades centrales para enfrentar la crisis, junto con la vivienda, la salud y el transporte público, en la región no se cumplirían las metas de universalidad de la Agenda 2030. Su nivel está estancado en un porcentaje menor al alcanzado en años anteriores.

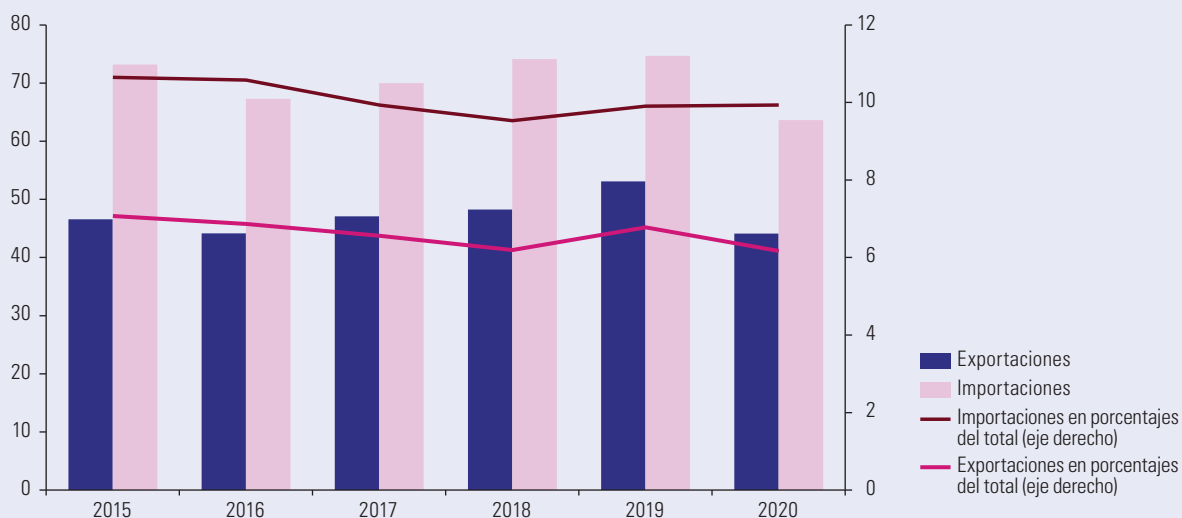
## F. Más residuos plásticos

El consumo y el desecho de mascarillas de un solo uso y otros residuos plásticos han aumentado por efecto de la pandemia. En 2020, se generaron alrededor de 585 millones de toneladas de este tipo de residuos plásticos sanitarios en todo el mundo y aproximadamente un 82% de esta cantidad provenía de 35 países entre los que se cuentan el Brasil, Colombia, México y el Perú (Benson, Bassey y Palanisami, 2021). Las mascarillas desechadas se degradan en partículas plásticas contaminantes (Silva y de Sousa, 2021; Prata y otros, 2020) y dentro de las fibras de plástico y de silicona contienen niveles significativos de metales pesados (plomo, antimonio y cobre) que se liberan al contacto con el agua (Sullivan y otros, 2021). El arrastre y el vertido de mascarillas al mar aumentan la contaminación y podría ser peligroso para la salud pública, lo que hace necesario contar con normas más estrictas en lo referente a su fabricación, eliminación y reciclaje.

## G. Un cambio estructural regresivo: se debilitó el comercio de bienes ambientales

Las exportaciones de bienes ambientales perdieron participación en el comercio internacional de la región, lo que puede ser un síntoma de reprimarización. La producción y exportación de bienes ambientales facilitan la transformación estructural alejando los tres límites con los que se topan las economías regionales según el modelo de tres brechas (económicas, sociales y ambientales) presentado en CEPAL (2020a). Al mismo tiempo, su producción y exportación puede mejorar la competitividad internacional a mediano y largo plazo debido a la demanda de tecnologías vinculadas con la transición ecológica. Aunque tanto las exportaciones como las importaciones disminuyeron en términos absolutos (véase el gráfico 7), en 2019 las exportaciones de bienes ambientales financiaban el 71% del valor de las importaciones ambientales, porcentaje que se redujo dos puntos en 2020. Las plantas de energía renovable y de tratamiento de agua potable y gestión de aguas residuales representan más del 50% del comercio en ambos sentidos.

**Gráfico 7 | América Latina y el Caribe (11 países)<sup>a</sup>: exportaciones e importaciones de bienes ambientales, 2015-2020**  
(En miles de millones de dólares a precios corrientes y porcentajes de las exportaciones e importaciones totales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (UN Comtrade) [en línea] <https://comtrade.un.org/>.

Nota: Se aplicó la metodología del listado combinado del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (J. Sauvage, "The stringency of environmental regulations and trade in environmental goods", *OECD Trade and Environment Working Papers*, N° 2014/03, París, OECD Publishing, 2014; OCDE, *Report on a Set of Policy Indicators on Trade and Environment*, París, 2019 [en línea] [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/TAD/ENV/JWPTE\(2018\)2/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/TAD/ENV/JWPTE(2018)2/FINAL&docLanguage=En)), con inclusión de 248 categorías individuales de productos. Algunos analistas consideran que la metodología del listado combinado favorece a los países más industrializados. Siempre que se puede, se toman las exportaciones e importaciones netas (sin las reexportaciones ni las reimportaciones). Se armonizan las líneas de productos hacia los sistemas armonizados prevaletentes en aquel año, es decir, H5 (2017-2020) y H4 (2015-2016).

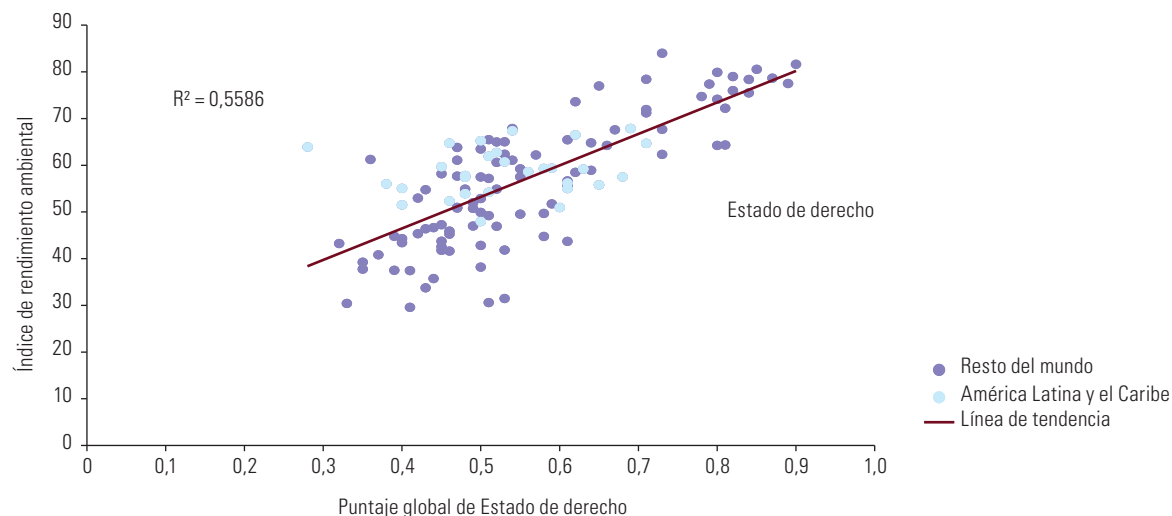
<sup>a</sup> Los 11 países considerados para los que se dispone de datos correspondientes a 2020 son: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, México y Uruguay.



## H. Los indicadores de Estado de derecho empeoraron y las amenazas y asesinatos de defensores ambientales aumentaron

Entre 2019 y 2020, el 40% de los países del mundo empeoraron sus indicadores de prevalencia del Estado de derecho. En América Latina, la situación es peor (47%) (véase el gráfico 8). El deterioro de este indicador va de la mano del deterioro del desempeño ambiental debido a que la protección del medio ambiente es fundamentalmente una función gubernamental y a que esa protección no es internalizada en los sistemas productivos en ausencia de observancia de la ley.

**Gráfico 8 | América Latina y el Caribe y resto del mundo: correlación entre Estado de derecho y desempeño ambiental, 2020**



Fuente: World Justice Project (WJP), "WJP Rule of Law Index", 2020 [en línea] <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

Los ataques a defensores de los derechos humanos aumentaron en 2020. Según datos de la organización Global Witness, en 2020 se registraron al menos 227 asesinatos de defensores ambientales y de la tierra. De estos, en torno a tres cuartos ocurrieron en América Latina. Esto supera los 212 asesinatos informados en 2019, dos tercios de los cuales se produjeron en la región (Global Witness, 2021). Una vez más, América Latina y el Caribe fue la región más peligrosa para las personas que defienden su hogar, la tierra y sus medios de vida, así como los ecosistemas vitales para la biodiversidad y el clima.

- De los diez países con mayor cantidad de ataques registrados en el mundo, siete están en América Latina. Casi tres cuartas partes de los ataques registrados en el Brasil y el Perú sucedieron en la región amazónica.
- En 2020, se mantuvo una vez más el número desproporcionado de ataques contra pueblos indígenas. A pesar de que apenas representan el 5% de la población mundial, más de un tercio de los ataques fatales estuvieron dirigidos a personas de esos pueblos.
- En 2020, 28 víctimas trabajaban como funcionarias estatales o guardianes de parques y fueron atacadas mientras protegían el medio ambiente.
- Un tercio de los ataques informados están conectados con la extracción de recursos (tala, minería y agroindustria de gran escala) y la construcción de represas hidroeléctricas.

## I. Si bien la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú es un paso adelante, resulta más difícil ejercer la democracia ambiental

Al entrar en vigor el 22 de abril de 2021, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) se convirtió en un valioso instrumento para garantizar la implementación efectiva de los derechos ambientales procedimentales, aun en condiciones de emergencia. El Acuerdo de Escazú fue suscrito por 24 países y, a la fecha, ha sido ratificado por 12 de ellos.

Ante la amenaza y los impactos de la pandemia, siguiendo la tendencia mundial durante 2020 y gran parte de 2021, y según sus respectivos marcos normativos, los países de América Latina y el Caribe declararon estados de excepción, con diferentes restricciones, que incluyeron los procedimientos administrativos<sup>2</sup>. De hecho, diversos servicios comenzaron a operar exclusivamente a través del Internet. Estas medidas extraordinarias impactaron en el ejercicio de los derechos procedimentales a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. Fue así que, en materia de acceso a la información ambiental, se dieron prórrogas en asuntos como los plazos para la entrega de información que debían brindar las empresas para completar los registros de emisiones y transferencia de contaminantes, y en procesos de otorgamiento de licencias ambientales y fiscalización. Respecto de las solicitudes de información, se suspendieron o ampliaron los plazos de respuesta (incluidos los aplicables a la información ambiental) o se privilegiaron peticiones relacionadas con la pandemia. Frente a esta situación, las entidades públicas que supervisan la transparencia y el derecho de acceso a la información se pronunciaron en la mayoría de los países emitiendo recomendaciones y directrices.

Respecto de la participación pública, en varios países se suspendieron las instancias presenciales, incluso las aplicables al otorgamiento de licencias ambientales, y se postergaron plazos para actividades como rendiciones públicas. Estas actividades se llevaron a cabo virtualmente o se fueron reanudando con ciertas limitaciones ajustadas a los protocolos de seguridad. Frente a esta situación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su resolución 1/2020, hizo un llamado a abstenerse de promover iniciativas legislativas o avances en la implementación de proyectos productivos o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo que durara la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante procesos de consulta previa, libre e informada, tal como se dispone en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia.

El acceso a la justicia siguió una trayectoria similar, con medidas como el cese de actividades, la suspensión de plazos, el teletrabajo, los turnos laborales limitados, las audiencias virtuales y la priorización de materias para la protección de los derechos fundamentales. En la esfera ambiental, se suspendieron los recursos jerárquicos y se dictaron instrucciones generales para monitorear proyectos de manera remota, exigiendo proactividad a los respectivos titulares.

Si bien en algunos casos la operatividad de los derechos de acceso se fue recuperando lentamente hacia el último trimestre de 2021 con un levantamiento progresivo de las restricciones sanitarias, los efectos de estas medidas se hacen sentir más allá de su vigencia formal, sumándose a las brechas que ya existían antes de la pandemia.

## **J. La falta de vigilancia aceleró la deforestación y la pérdida de biodiversidad**

En términos de la cobertura forestal regional, varias zonas y países, como Colombia, México, el Perú y el norte de Centroamérica, sufren la pérdida de bosques, pero el desempeño del Brasil es determinante en los resultados agregados. La deforestación en la Amazonía Legal brasileña aumentó de 10.120 km<sup>2</sup> perdidos en 2019 a 11.088 km<sup>2</sup> perdidos en 2020 (INPE, 2020) (véase el gráfico 9).

Según una investigación realizada por organizaciones brasileñas, el 94% de la deforestación en la Amazonía brasileña y en el Cerrado es ilegal, e implica un gran riesgo económico para el mercado de materias primas y los productores e inversionistas legales (véase el gráfico 10)<sup>3</sup>.

La deforestación y la ilegalidad reducen la biodiversidad (el índice planeta vivo informa para América Latina y el Caribe un descenso del 94% en la abundancia de especies entre 1970 y 2016) (WWF, 2020),

<sup>2</sup> Países como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay se ubicaron en las categorías de emergencia pública o emergencia nacional, mientras que Chile, Colombia, el Ecuador, Guatemala y Jamaica se sujetaron a una calamidad pública o desastre. Otros países, como México y Trinidad y Tabago, reconocieron al COVID-19 como una enfermedad contagiosa grave y eso los habilitó a adoptar distintas acciones. La duración de estos estados excepcionales o medidas extraordinarias fluctuó entre días y meses, por lo que numerosos instrumentos puestos en marcha en la región se prorrogaron en 2021 y los decretos correspondientes se modificaron. Junto con estas declaratorias, las carteras sectoriales, sobre todo las de salud, regularon o complementaron las respuestas de la autoridad, lo que tuvo repercusiones en las libertades y los derechos fundamentales.

<sup>3</sup> Las organizaciones son: Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) y Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG).

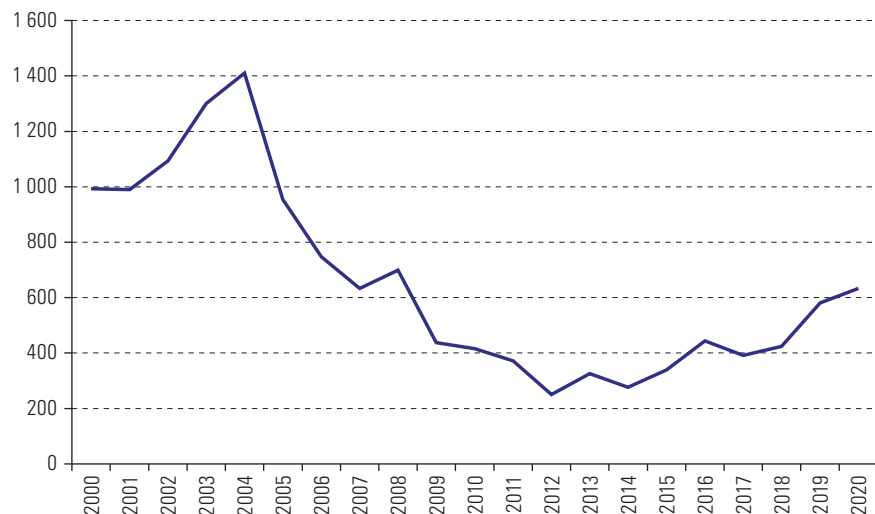
lo que aumenta el riesgo de zoonosis, con costos globales como la reciente pandemia. Además, son importantes agravantes del cambio climático en la región a causa de las emisiones por cambio de uso del suelo, que se estiman en 663 MtCO<sub>2eq</sub> en 2020 (véase el gráfico 11). La velocidad en la pérdida de especies aumentó durante 2020 con respecto al bienio previo.

**Gráfico 9 | Brasil: deforestación y emisiones<sup>a</sup>**

**A. Monitoreo de la deforestación del bosque amazónico por satélite, área deforestada de la Amazonía calculada por el proyecto PRODES, 2012-2020**  
(en km<sup>2</sup>)



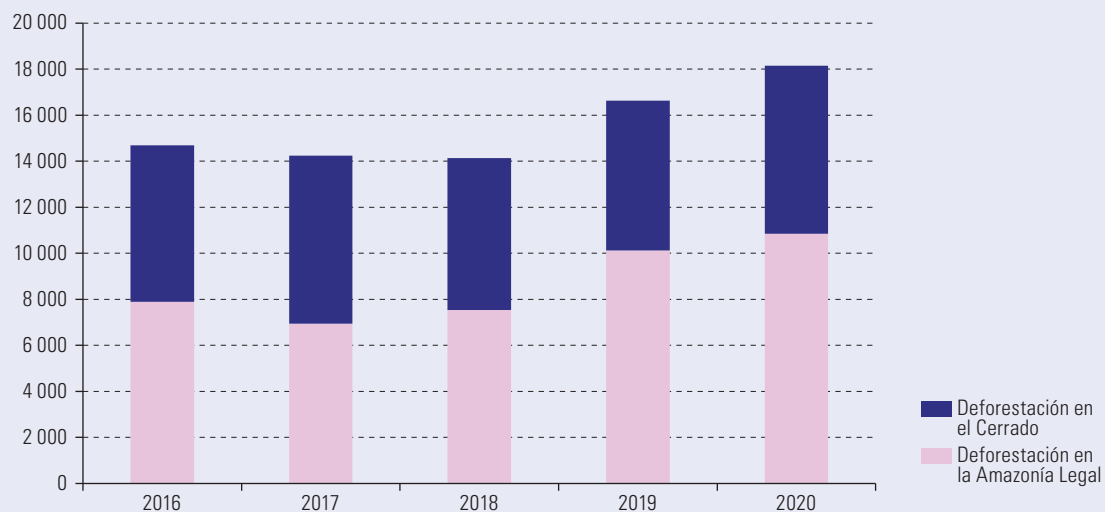
**B. Emisiones, 2000-2020**  
(en MtCO<sub>2</sub>)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), "Nota Técnica Estimativa do PRODES 2020", 2020 [en línea] [http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte-raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de-11-088-km2/NotaTecnica\\_Estimativa\\_PRODES\\_2020.pdf](http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte-raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de-11-088-km2/NotaTecnica_Estimativa_PRODES_2020.pdf).

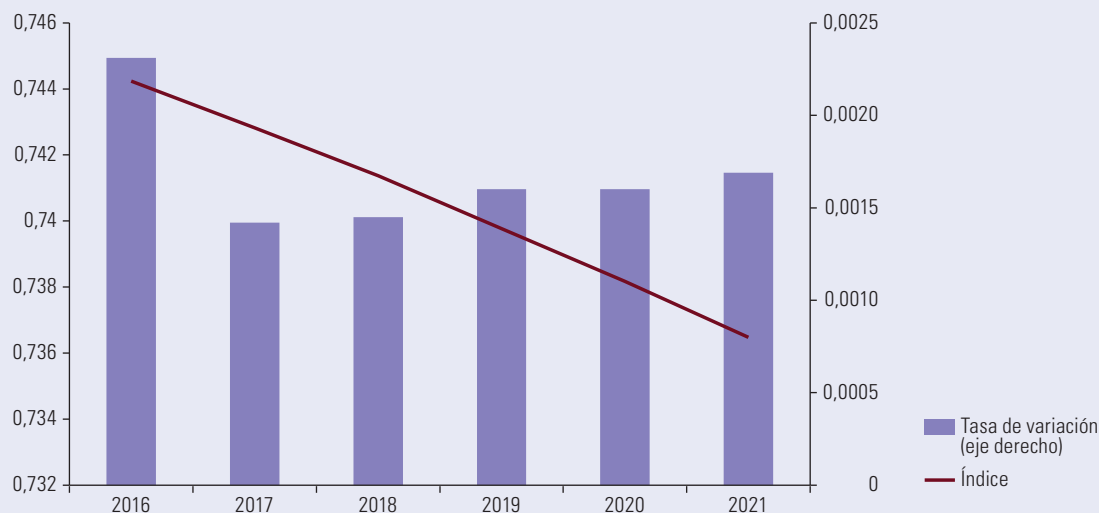
<sup>a</sup> Para los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Piauí y Roraima, los datos son del período de 2018 a 2020.

**Gráfico 10 | Brasil: deforestación en la Amazonía Legal y en el Cerrado, 2016-2020**  
(En km<sup>2</sup>)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), proyecto PRODES.

**Gráfico 11 | América Latina y el Caribe: índice de la Lista Roja (ILR), 2016-2021**  
(Índice y variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (IUCN) y de la División de Estadística de las Naciones Unidas (para el indicador 15.5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Nota: El índice de Lista Roja muestra las tendencias del riesgo global de extinción de las especies y es utilizado por los gobiernos para el seguimiento de sus progresos hacia los objetivos de reducción de la pérdida de biodiversidad. Un valor del índice de 1,0 equivale a todas las especies calificadas como de preocupación menor (es decir que no se espera que se extingan en un futuro próximo). Un valor de 0 equivale a la extinción de todas las especies.

## K. Se amplía la brecha entre declaraciones y acciones: los países de la región declaran mayores compromisos de reducción de emisiones, pero los presupuestos se reducen y el gasto en recuperación va en sentido contrario al ambiente

América Latina y el Caribe ha declarado un gran compromiso con la reducción de emisiones durante 2020 y 2021: 21 países ya han actualizado sus compromisos nacionales para combatir el cambio climático (véase el cuadro 1). Los nuevos compromisos incondicionales a 2030 apuntan a una reducción de emisiones con respecto a un escenario tendencial del 22%, frente al 13% anunciado en 2015 (Samaniego y otros, 2019), en tanto que en relación con los compromisos condicionales la reducción será del 28%, frente al 23% anunciado en las contribuciones determinadas a nivel nacional

originales (véase el gráfico 12). Además, la Argentina, Barbados, Belice, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá, la República Dominicana y el Uruguay, que dan cuenta de alrededor del 50% de las emisiones regionales, han anunciado compromisos para transitar hacia economías neutrales en carbono hacia 2050. Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y México incluso han publicado sus estrategias de largo plazo hacia 2050, como mandata el Acuerdo de París.

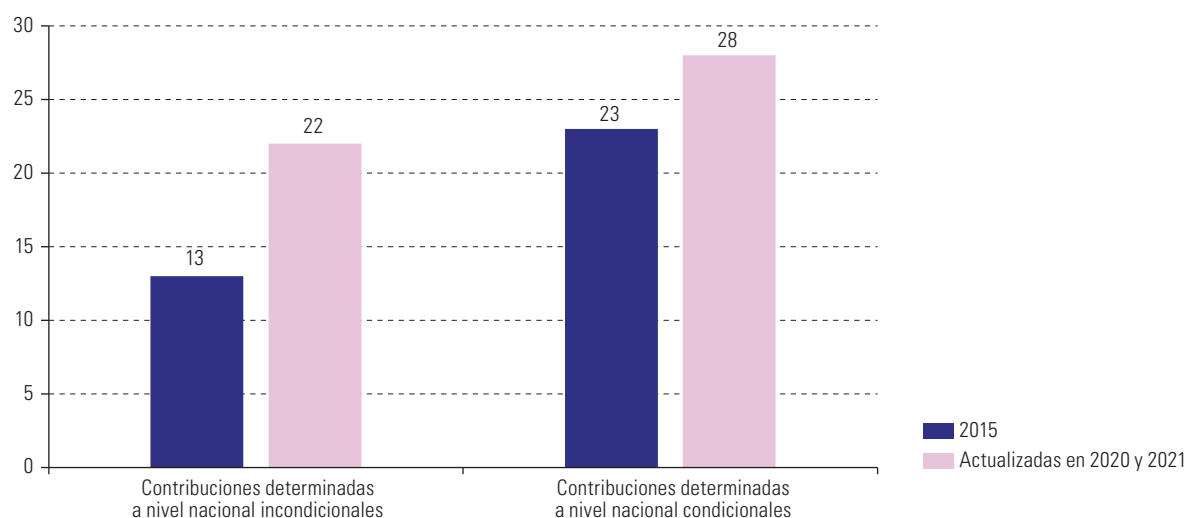
**Cuadro 1 | América Latina y el Caribe: contribuciones determinadas a nivel nacional, 2021**

| Primera contribución determinada a nivel nacional, 2015<br>(12 países) |                                      | Compromisos actualizados, 2021<br>(21 países) |                             |
|--|--------------------------------------|---|-----------------------------|
| Bahamas  | <b>Uruguay</b>                       | Antigua y Barbuda                             | Nicaragua                   |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)                                      | Venezuela (República Bolivariana de) | <b>Argentina</b>                              | <b>Panamá</b>               |
| Dominica   |                                      | <b>Barbados</b>                               | Perú                        |
| Ecuador  |                                      | <b>Belice</b>                                 | Paraguay                    |
| El Salvador  |                                      | <b>Brasil</b>                                 | <b>República Dominicana</b> |
| Guatemala  |                                      | <b>Chile</b>                                  | Saint Kitts y Nevis         |
| Guyana   |                                      | <b>Colombia</b>                               | Santa Lucía                 |
| Haití  |                                      | <b>Costa Rica</b>                             | Suriname                    |
| San Vicente y las Granadinas   |                                      | Cuba  |                             |
| Trinidad y Tabago  |                                      | Granada                                       |                             |
|  |                                      | Honduras                                      |                             |
|  |                                      | <b>Jamaica</b>                                |                             |
|  |                                      | México  |                             |

Fuente: J. Samaniego y otros, "Panorama de las actualizaciones de las contribuciones determinadas a nivel nacional de cara a la COP 26", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, en prensa.

Nota: En negritas se incluyen los países que tienen el objetivo de alcanzar la neutralidad respecto del carbono en 2050.

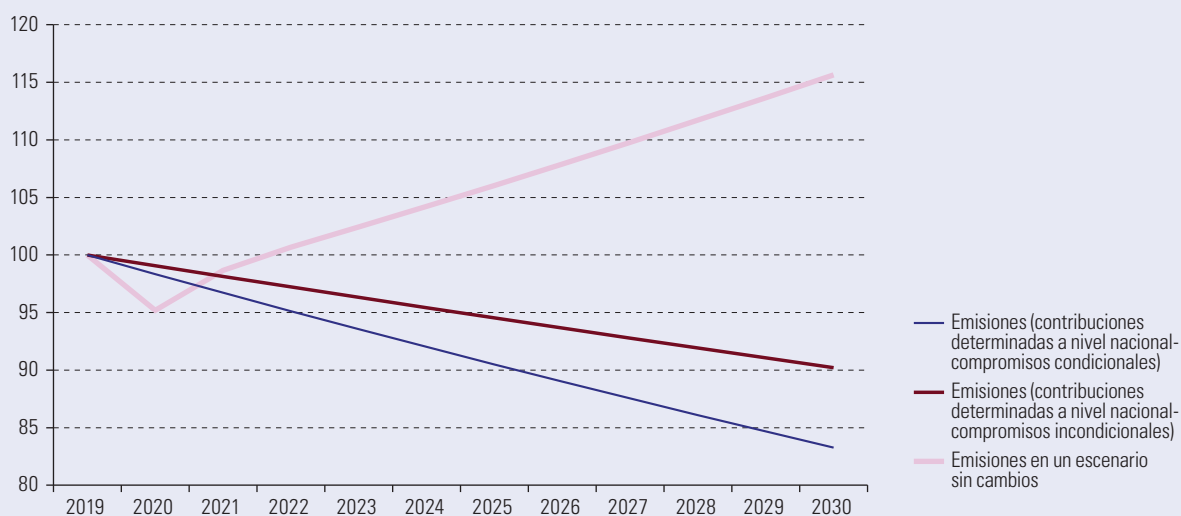
**Gráfico 12 | América Latina y el Caribe: reducciones comprometidas de emisiones de gases de efecto invernadero**  
(En porcentajes con respecto a un escenario sin cambios)



Fuente: J. Samaniego y otros, "Panorama de las actualizaciones de las contribuciones determinadas a nivel nacional de cara a la COP 26", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, en prensa.

No obstante, si no se produce un cambio estructural, el tipo de crecimiento económico que se está estimulando con los paquetes de recuperación y la recuperación misma llevarán las emisiones a su trayectoria anterior, por encima de los compromisos declarados. Para América Latina y el Caribe, se estima que la recesión de 2020 significó una caída del 4,8% en las emisiones respecto de 2019. Como se espera que la región crezca un 5,2% en 2021 y un 2,9% en 2022 (CEPAL, 2021), un escenario sin políticas de descarbonización adicionales se traducirá en un crecimiento de las emisiones del 3,6% en 2021 y el 2% en 2022, aproximadamente. En 2022, las emisiones habrán superado la trayectoria compatible con los compromisos declarados (véase el gráfico 13).

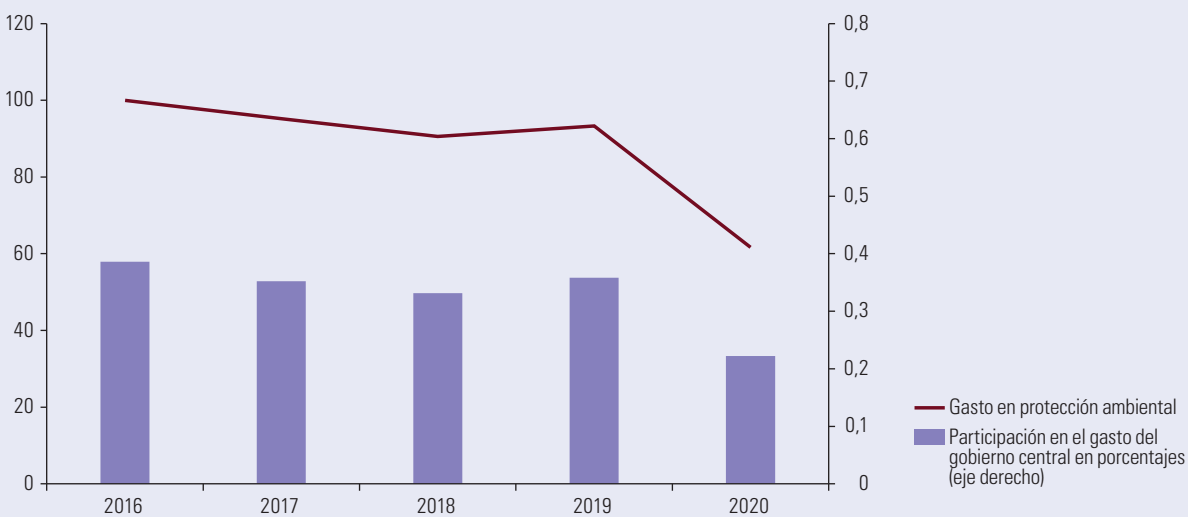
**Gráfico 13 | América Latina y Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y compromisos nacionales de reducción de emisiones, 2019-2030**  
(Índice, 2019=100)



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

En contraste con el énfasis declarativo, el gasto para la protección ambiental en América Latina y el Caribe medido en dólares corrientes (de acuerdo con la clasificación funcional del gasto) ha experimentado, en promedio, un constante descenso en los últimos años, y particularmente en 2019-2020, donde el promedio para 11 países de la región analizados muestra una caída en torno al 35%. Entre 2019 y 2020, el presupuesto ambiental ejecutado en moneda local se redujo más del 40% en Colombia, casi un 30% en el Brasil y en torno al 20% en la Argentina, El Salvador y México. Costa Rica, la República Dominicana y el Uruguay plantean un contraste a esta situación, ya que han mantenido dicho presupuesto. El gasto para la protección ambiental ya era muy bajo en todos los países: entre 2016 y 2019 solo promediaba el 0,4% del gasto del gobierno central y en 2020 su participación se redujo al 0,2% (véase el gráfico 14).

**Gráfico 14 | América Latina y el Caribe (11 países): evolución del gasto en protección ambiental, 2016-2020**  
(Índice 2016 = 100 y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas presupuestarias nacionales.

Nota: Incluye información funcional del gasto en protección ambiental de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

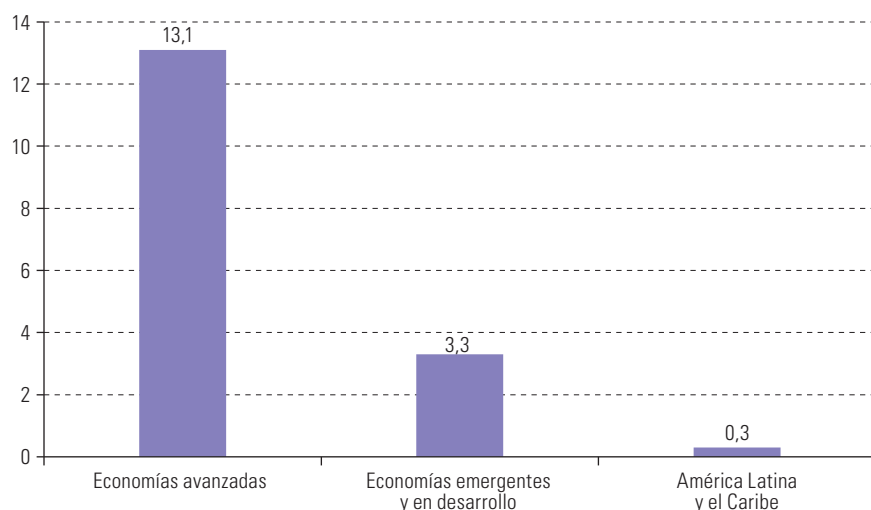
## II. Al decidir la orientación del gasto en recuperación se ha perdido la oportunidad de fomentar sectores transformadores, lo que, junto con una recuperación acrítica de la demanda, acentúa la insostenibilidad del patrón de desarrollo anterior a la crisis

### A. Insuficiente calidad y monto de la inversión anunciada en 2020 para cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París

En una perspectiva global, los recursos destinados a la recuperación en América Latina y el Caribe no han sido cuantiosos (véase el gráfico 15). Además, los paquetes de estímulos no están ayudando al desarrollo sostenible pues tienen un enfoque tradicional (anterior a la Agenda 2030), concentrado solo en la dimensión social. Esto se hizo evidente en 2020 en el ínfimo peso de la inversión verde respecto del total del gasto anunciado (0,4%) y del gasto específico destinado a la reactivación (2,3%) (véase el gráfico 16). Pese a ello, los estímulos para la reactivación económica pospandemia podrían ser una oportunidad para impulsar las inversiones en los sectores favorables a economías bajas en carbono y pro-Agenda 2030, especialmente en los servicios públicos urbanos y los servicios ambientales, necesarios para asegurar la sanidad pública.

Muy pocos países de la región han destinado parte de la inversión en recuperación a sectores o actividades que permitan reducir la huella ambiental o proteger la naturaleza<sup>4</sup>. Destacan el Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Jamaica, en los que el gasto dirigido a la recuperación económica incluyó un componente de sostenibilidad, aunque en proporciones muy bajas del PIB (véase el gráfico 17).

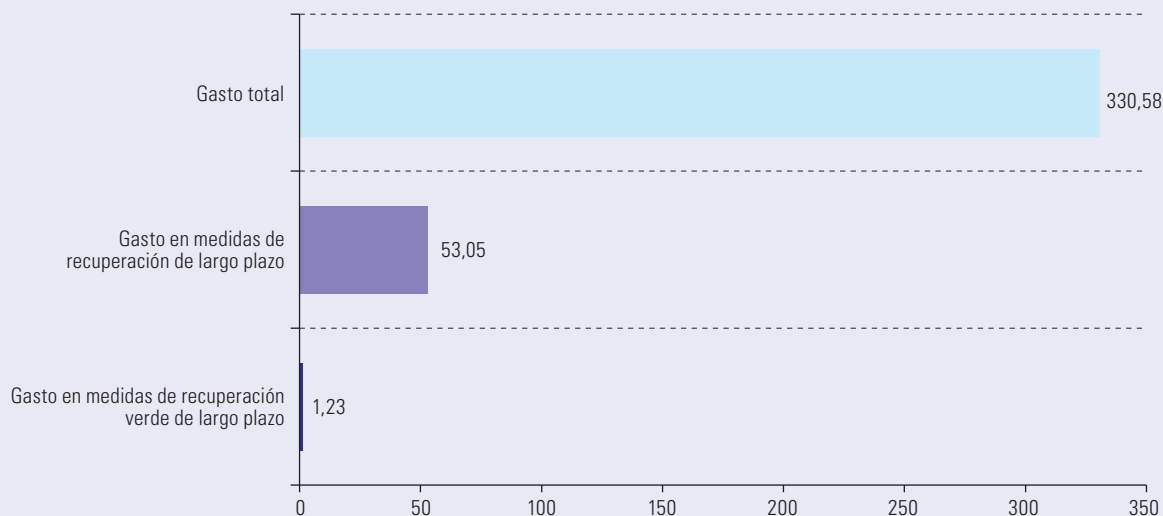
**Gráfico 15** | Gasto anunciado a nivel mundial para la recuperación pospandemia, 2021  
(En billones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "COVID-19 Tracker de Recuperación para América Latina y el Caribe" [en línea] <https://recuperacionverde.com/es/tracker/> y Universidad de Oxford, Global Recovery Observatory, Oxford University Economic Recovery Project [en línea] <https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking>.

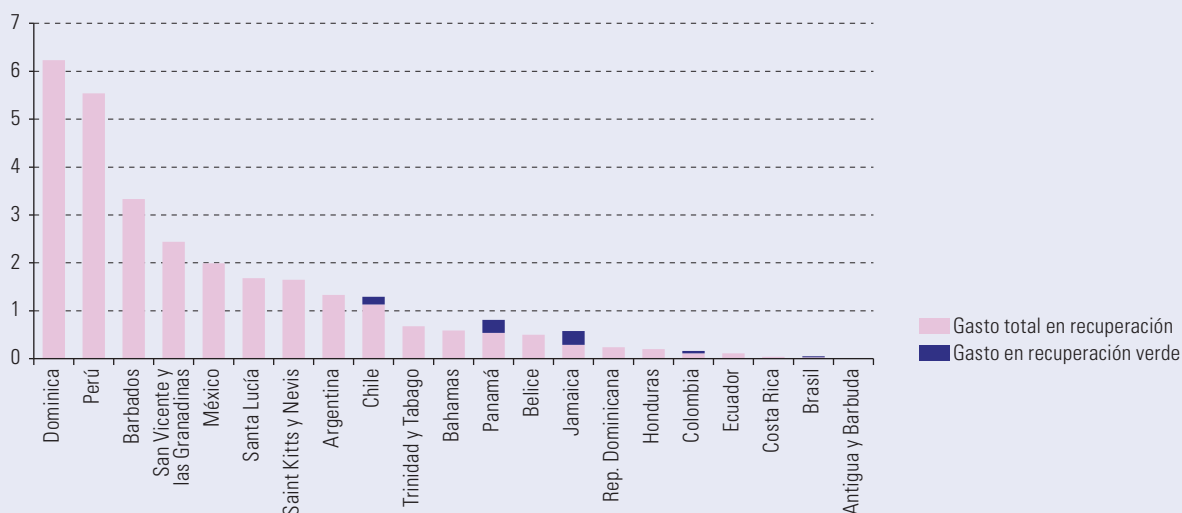
<sup>4</sup> Los recursos mundiales para la recuperación son considerables, pero la porción dirigida a iniciativas bajas en carbono también es modesta, aunque no tanto como en América Latina y el Caribe. El gasto mundial total durante la pandemia fue de 16,6 billones de dólares (un 20% del PIB mundial de 2020), de los cuales 2,33 billones de dólares corresponden a gastos para la recuperación. El gasto en medidas de recuperación verde fue de 0,5 billones de dólares y equivale al 21,5% del gasto en recuperación, un orden de magnitud mayor en comparación con la participación del gasto verde en América Latina y el Caribe, lo que muestra el potencial de mejora en la región (Universidad de Oxford, 2021).

**Gráfico 16 | América Latina y el Caribe: distribución del gasto anunciado para la recuperación pospandemia, 2021**  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "COVID-19 Tracker de Recuperación para América Latina y el Caribe" [en línea] <https://recuperacionverde.com/es/tracker/> y Universidad de Oxford, Global Recovery Observatory, Oxford University Economic Recovery Project [en línea] <https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking>.

**Gráfico 17 | América Latina y el Caribe (21 países): gasto total en recuperación y gasto en recuperación verde, 2021**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "COVID-19 Tracker de Recuperación para América Latina y el Caribe" [en línea] <https://recuperacionverde.com/es/tracker/> y Universidad de Oxford, Global Recovery Observatory, Oxford University Economic Recovery Project [en línea] <https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking>.

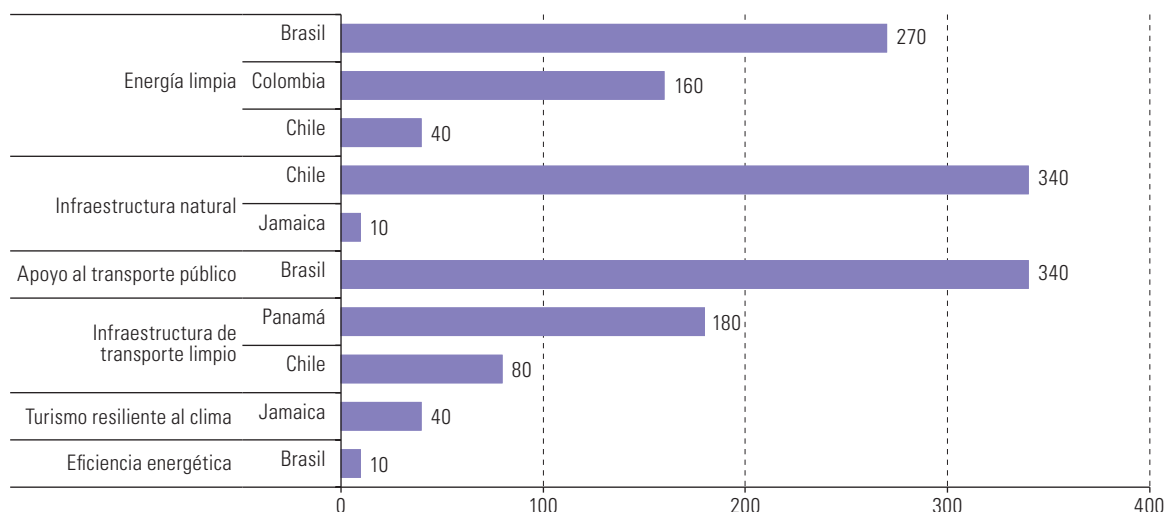
Algunas inversiones transformadoras realizadas en la región durante la pandemia (probablemente programadas con anterioridad) que aportan a una recuperación verde se dirigieron a sectores como las energías renovables en el Brasil, Chile<sup>5</sup> y Colombia, y estuvieron destinadas a parques eólicos y energía solar entre otras modalidades de energías limpias; a la infraestructura para el transporte sostenible, como el metro en Panamá y la electromovilidad en Chile; a la agricultura sostenible y resiliente al clima en Dominica y Jamaica, a la eficiencia energética y al turismo sostenible, entre otros fines. Pero la mayor parte de las inversiones se han destinado a sectores tradicionales y no están alineadas con un estilo de desarrollo sostenible, como ha sido el desarrollo de infraestructura para las energías sobre la base de combustibles fósiles y el transporte convencional (véase el gráfico 18). Esto profundiza la brecha entre las declaraciones favorables a la acción climática y el destino real de los recursos.

<sup>5</sup> Chile ha comunicado en diversos foros públicos su compromiso de mantener un 30% del gasto dirigido a la recuperación en opciones favorables al medio ambiente y la acción climática.

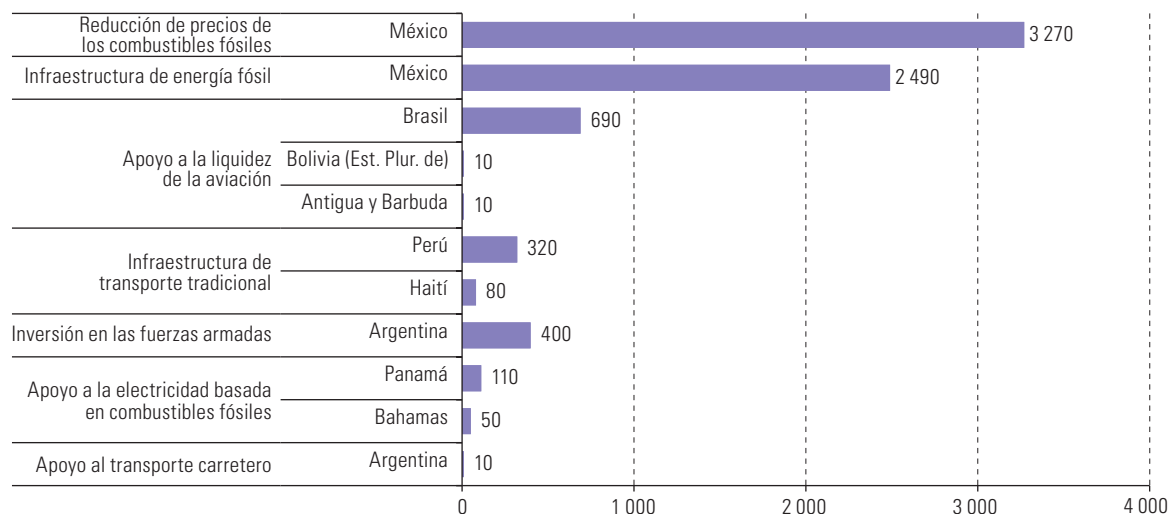


**Gráfico 18 | América Latina y el Caribe (12 países): composición del gasto dirigido a la recuperación, por sector, 2021**  
(En millones de dólares)

**A. Gasto en recuperación en sectores favorables al medio ambiente**



**B. Gasto en recuperación en sectores con alta huella ambiental**



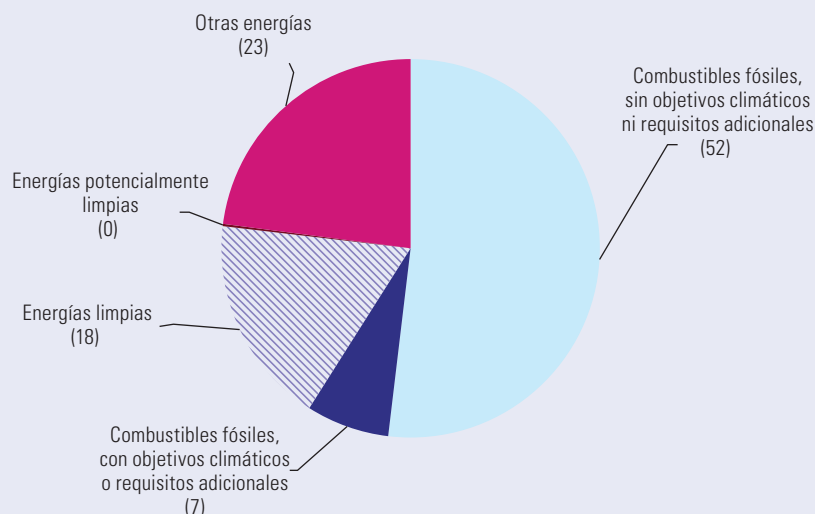
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "COVID-19 Tracker de Recuperación para América Latina y el Caribe" [en línea] <https://recuperacionverde.com/es/tracker/> y Universidad de Oxford, Global Recovery Observatory, Oxford University Economic Recovery Project [en línea] <https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking>.

Los anuncios de gasto en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú suman 278.000 millones de dólares, incluidos 47.000 millones destinados a la recuperación de largo plazo; de estos, 1.500 millones corresponden a iniciativas que se consideran verdes en estos países. Es decir, menos del 0,5% del monto total de sus paquetes de medidas anunciados corresponde a iniciativas de recuperación coherentes con las metas ambientales y climáticas.

En 2021, la Argentina, el Brasil, Colombia y México comprometieron 10.000 millones de dólares en apoyo a proyectos energéticos y un 59% de esos recursos corresponden a iniciativas dirigidas a los combustibles fósiles, principalmente a apoyos sin condiciones ambientales (véase el gráfico 19). Así, los paquetes de medidas de recuperación se mantienen en una senda insostenible y no fomentan el cambio estructural. Esto pone en evidencia la incoherencia entre, por una parte, los Objetivos de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París y las declaraciones en su apoyo y, por otra parte, los objetivos que realmente tienen los programas de gasto e inversión.

**Gráfico 19 | América Latina (4 países seleccionados): participación de los recursos comprometidos en apoyo a proyectos energéticos, por tipo de política, 2021**

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Energy Policy Tracker [en línea] [www.energypolicytracker.org](http://www.energypolicytracker.org).

Nota: Los países considerados son la Argentina, el Brasil, Colombia y México. Las políticas se clasifican de la siguiente manera:

- "Combustibles fósiles, sin objetivos climáticos ni requisitos adicionales" si apoyan la producción y el consumo de combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón, hidrógeno "gris" o electricidad basada en combustibles fósiles) sin ningún objetivo climático ni requisitos adicionales de reducción de la contaminación.
- "Combustibles fósiles, con objetivos climáticos o requisitos adicionales" si apoyan la producción o el consumo de combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón, hidrógeno "azul" o electricidad basada en combustibles fósiles) con objetivos climáticos o requisitos adicionales de reducción de la contaminación.
- "Energías limpias" si apoyan la producción o el consumo de energía baja en carbono y con impacto bajo en el medio ambiente si se aplica con las salvaguardias adecuadas. Estas políticas apoyan la eficiencia energética y las energías renovables procedentes de recursos naturales como la solar y la eólica, las pequeñas centrales hidroeléctricas, las energías basadas en la lluvia, las mareas y el calor geotérmico, el hidrógeno verde y el transporte activo (bicicleta, caminata).
- "Energías potencialmente limpias" si se afirma que apoyan la transición para abandonar los combustibles fósiles, pero no se especifica la aplicación de salvaguardias medioambientales adecuadas. Algunos ejemplos son: las grandes centrales hidroeléctricas; el ferrocarril, el transporte público y los vehículos eléctricos (automóviles, bicicletas, patinetes, barcos y otros) que utilizan múltiples tipos de energía.
- Las "otras energías" incluyen la energía nuclear (incluida la extracción de uranio), los biocombustibles de "primera generación", la biomasa y el biogás (con un impacto negativo demostrado en el medio ambiente), la incineración, el hidrógeno de origen no especificado y otros tipos de energía múltiples.

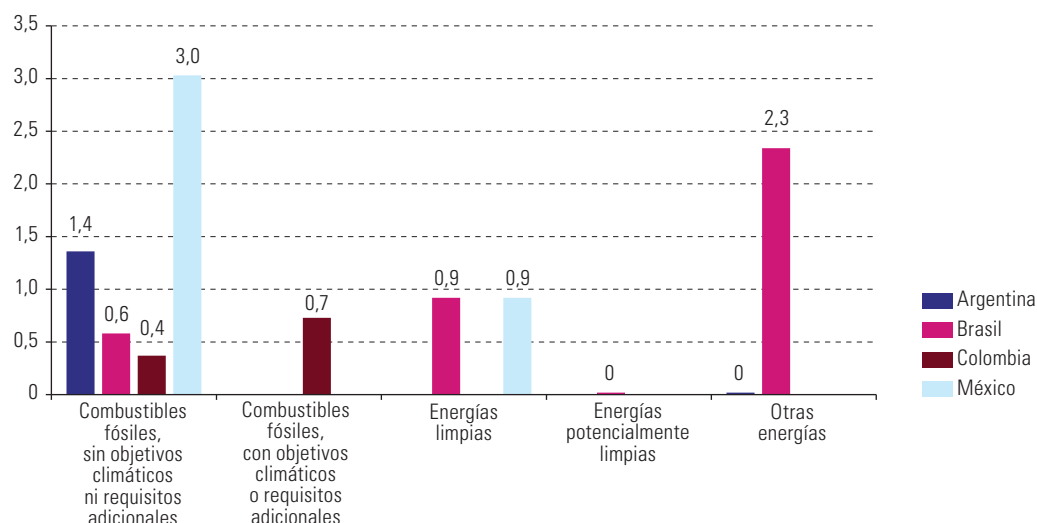
Estos cuatro países comprometieron montos considerables de recursos fiscales para apoyar energías fósiles mediante el fomento de la inversión en la exploración y la extracción de petróleo; la exploración, el desarrollo y la producción de gas; la construcción de infraestructura para los combustibles fósiles o el apoyo a sectores intensivos en energía fósil, como el transporte aéreo. Los compromisos de recursos dirigidos a energías limpias correspondieron principalmente al desarrollo de energías renovables (véase el gráfico 20).

En el resto del mundo el desempeño en cuanto a la dirección de la inversión tampoco es el adecuado. Los países del Grupo de los 20<sup>6</sup> destinaron el 45% de sus recursos para la recuperación a las energías fósiles y solo el 7% a proyectos de energías renovables (véase el gráfico 21), lo que retrasa la transición a las energías limpias en términos globales y dificulta la tarea de adaptación en América Latina y el Caribe.

<sup>6</sup> La información de la base de datos Energy Policy Tracker confirma la prevalencia de los proyectos altos en carbono con relación a los de energías renovables en los anuncios de inversión comprometida por el Grupo de los 20, con al menos 658.000 millones de dólares de recursos públicos en apoyo a diversos proyectos de energía (véase [en línea] [www.energypolicytracker.org](http://www.energypolicytracker.org)).

**Gráfico 20 | América Latina (4 países seleccionados): recursos comprometidos en apoyo a proyectos energéticos, por tipo de política, 2021**

(En miles de millones de dólares)



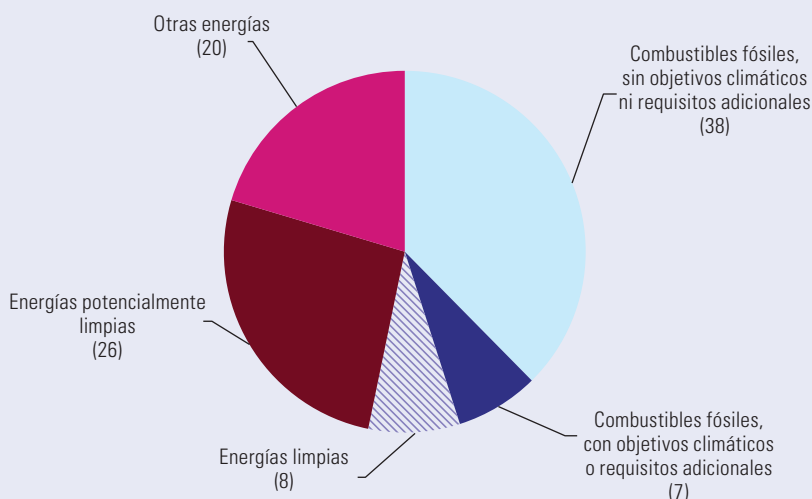
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Energy Policy Tracker [en línea] [www.energypolicytracker.org](http://www.energypolicytracker.org).

Nota: Las políticas se clasifican de la siguiente manera:

- “Combustibles fósiles, sin objetivos climáticos ni requisitos adicionales” si apoyan la producción y el consumo de combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón, hidrógeno “gris” o electricidad basada en combustibles fósiles) sin ningún objetivo climático ni requisitos adicionales de reducción de la contaminación.
- “Combustibles fósiles, con objetivos climáticos o requisitos adicionales” si apoyan la producción o el consumo de combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón, hidrógeno “azul” o electricidad basada en combustibles fósiles) con objetivos climáticos o requisitos adicionales de reducción de la contaminación.
- “Energías limpias” si apoyan la producción o el consumo de energía baja en carbono y con impacto bajo en el medio ambiente si se aplica con las salvaguardias adecuadas. Estas políticas apoyan la eficiencia energética y las energías renovables procedentes de recursos naturales como la solar y la eólica, las pequeñas centrales hidroeléctricas, las energías basadas en la lluvia, las mareas y el calor geotérmico, el hidrógeno verde y el transporte activo (bicicleta, caminata).
- “Energías potencialmente limpias” si se afirma que apoyan la transición para abandonar los combustibles fósiles, pero no se especifica la aplicación de salvaguardias medioambientales adecuadas. Algunos ejemplos son: las grandes centrales hidroeléctricas; el ferrocarril, el transporte público y los vehículos eléctricos (coches eléctricos, bicicletas, patinetes, barcos y otros) que utilizan múltiples tipos de energía.
- Las “otras energías” incluyen la energía nuclear (incluida la extracción de uranio), los biocombustibles de “primera generación”, la biomasa y el biogás (con un impacto negativo demostrado en el medio ambiente), la incineración, el hidrógeno de origen no especificado y otros tipos de energía múltiples.

En los paquetes de medidas de recuperación aplicados en América Latina se asumió que la estructura económica era la adecuada o se omitieron en su formulación consideraciones que fueran más allá de la reactivación del consumo, con su consiguiente impacto en el empleo; es decir, se dejó de lado cualquier intento significativo de usar los paquetes de medidas de recuperación como una estrategia de desarrollo sostenible. El gasto adicional extraordinario ante la crisis priorizó el sistema de salud, el consumo de los hogares, sin condicionalidades, y los apoyos a empresas, sin condicionalidades. Si no se producen cambios en la oferta y el consumo, las presiones ambientales y la insostenibilidad seguirán su trayectoria previa a la pandemia. Como se muestra en el gráfico 22, la orientación de los apoyos fiscales reforzó el patrón de consumo imperante, en lugar de mejorarlo.

**Gráfico 21 | Grupo de los 20: participación de los recursos dirigidos a apoyar proyectos energéticos, por tipo de política, 2021**  
(En porcentajes)

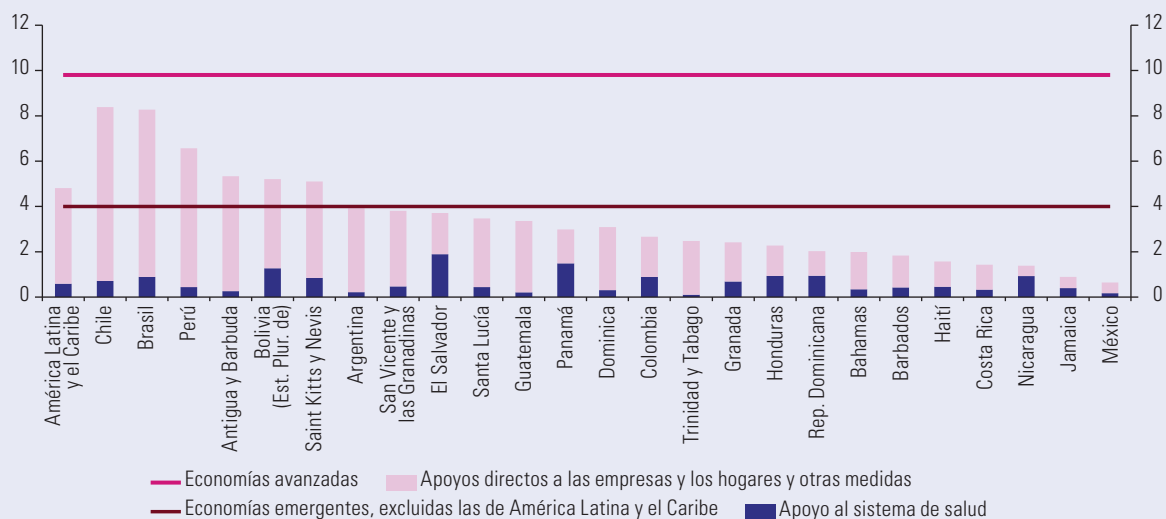


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Energy Policy Tracker [en línea] [www.energypolicytracker.org](http://www.energypolicytracker.org).

Nota: Las políticas se clasifican de la siguiente manera:

- “Combustibles fósiles, sin objetivos climáticos ni requisitos adicionales” si apoyan la producción y el consumo de combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón, hidrógeno “gris” o electricidad basada en combustibles fósiles) sin ningún objetivo climático ni requisitos adicionales de reducción de la contaminación.
- “Combustibles fósiles, con objetivos climáticos o requisitos adicionales” si apoyan la producción o el consumo de combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón, hidrógeno “azul” o electricidad basada en combustibles fósiles) con objetivos climáticos o requisitos adicionales de reducción de la contaminación.
- “Energías limpias” si apoyan la producción o el consumo de energía baja en carbono y con impacto bajo en el medio ambiente si se aplica con las salvaguardias adecuadas. Estas políticas apoyan la eficiencia energética y las energías renovables procedentes de recursos naturales como la solar y la eólica, las pequeñas centrales hidroeléctricas, las energías basadas en la lluvia, las mareas y el calor geotérmico, el hidrógeno verde y el transporte activo (bicicleta, caminata).
- “Energías potencialmente limpias” si se afirma que apoyan la transición para abandonar los combustibles fósiles, pero no se especifica la aplicación de salvaguardias medioambientales adecuadas. Algunos ejemplos son: las grandes centrales hidroeléctricas; el ferrocarril, el transporte público y los vehículos eléctricos (coches eléctricos, bicicletas, patinetes, barcos y otros) que utilizan múltiples tipos de energía.
- Las “otras energías” incluyen la energía nuclear (incluida la extracción de uranio), los biocombustibles de “primera generación”, la biomasa y el biogás (con un impacto negativo demostrado en el medio ambiente), la incineración, el hidrógeno de origen no especificado y otros tipos de energía múltiples.

**Gráfico 22 | América Latina y el Caribe (28 países): reforzamiento de los patrones insostenibles de producción y consumo imperantes expresado en la orientación del apoyo fiscal dirigido a la recuperación, 2020**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: M. Cárdenas y otros, “Fiscal policy challenges for Latin America during the next stages of the pandemic: the need for a fiscal pact”, *IMF Working Papers*, N° WP/21/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2021.

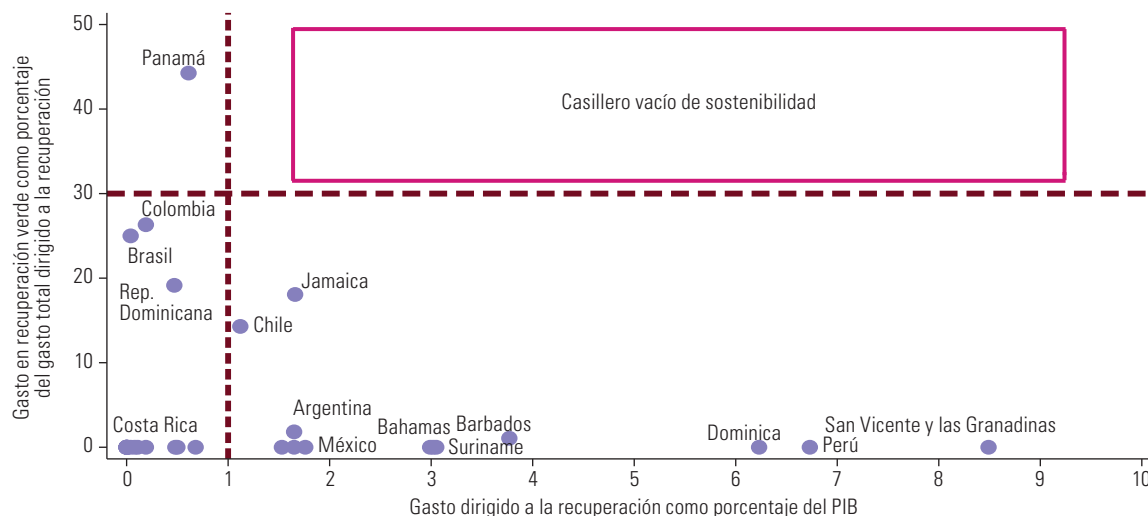
América Latina y el Caribe debería aprovechar esta oportunidad para que la regulación, el aumento del gasto, la inversión pública y las compras públicas, así como las inversiones privadas que contribuyen a la reactivación económica se focalicen en los sectores dinamizadores identificados en CEPAL (2020a). Son sectores de este tipo:

- las energías renovables no convencionales, que son más baratas por megavatio (MW), dan un mayor impulso al PIB, son más intensivas en empleo y tienen una menor huella ambiental;
- la restauración y mejora de servicios urbanos como:
  - el transporte público, mediante vehículos con tecnologías limpias de alta capacidad para contrarrestar la creciente tasa de motorización;
  - los servicios básicos de agua y saneamiento, que tienen un importante efecto multiplicador sobre el PIB y el empleo (CEPAL 2021);
- la economía circular, que también reduce la huella ambiental y genera altos niveles de empleo;
- la restauración ambiental mediante:
  - programas emergentes de empleo para la venta de servicios ambientales y
  - la bioeconomía y las soluciones basadas en la naturaleza;
- la economía digital;
- el turismo sostenible;
- la industria manufacturera de la salud, y
- la economía del cuidado.

Estos sectores comparten el hecho de tener un alto efecto multiplicador sobre el PIB y la creación de empleo y son concordantes con los compromisos y las metas climáticas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la actualidad, los países cuyo gasto en reactivación se dirige a sectores favorables al medio ambiente han anunciado un gasto bajo como proporción del PIB y los países que han anunciado mayores inversiones en la reactivación como proporción de su PIB están enfocados en sectores con mayor huella ambiental. Esto genera un casillero vacío que representa la ausencia de un alto nivel de inversión verde en la recuperación como proporción del PIB (véase el gráfico 23).

**Gráfico 23 | América Latina y el Caribe: anuncios de gasto dirigido a la recuperación verde postpandemia, actualizados a 2021**

(En porcentajes y porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "COVID-19 Tracker de Recuperación para América Latina y el Caribe" [en línea] <https://recuperacionverde.com/es/tracker/> y Universidad de Oxford, Global Recovery Observatory, Oxford University Economic Recovery Project [en línea] <https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking>.

Nota: En el gráfico no se incluye información sobre las inversiones anteriores, que podrían modificar el significado de la inversión adicional efectuada durante la pandemia. Sobre el eje horizontal se ubican los países que tienen un 0% de gasto en recuperación verde (favorable al medio ambiente) como proporción de su gasto total en recuperación. Por razones de espacio, solo se identifican algunos de esos países en el gráfico; los países cuyos nombres se han omitido son, de izquierda (menor gasto en recuperación como porcentaje del PIB) a derecha (mayor gasto en recuperación como porcentaje del PIB), los siguientes: Guyana, Paraguay, Uruguay, Antigua y Barbuda, Cuba, Granada, Nicaragua, Venezuela (República Bolivariana de), Guatemala, El Salvador, Ecuador, Honduras, Haití, Belice, Trinidad y Tabago, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis y Bolivia (Estado Plurinacional de). Las líneas punteadas muestran el grupo de países que han anunciado un gasto en recuperación mayor o menor al 1% de su PIB (línea vertical) y los países que han anunciado un gasto en recuperación verde que representa más o menos del 30% de su gasto total en recuperación (línea horizontal).

## **B. ¿Cómo financiar la inversión para una recuperación más sostenible y mejor alineada con los compromisos globales?**

Los paquetes de medidas de estímulo son importantes para superar la caída económica de 2020, mitigar una escalada mayor de la pobreza y reactivar el crecimiento económico a nivel global. Tras la caída de un 3,2% del PIB que tuvo lugar en 2020, se espera que la economía mundial crezca un 6% en 2021 y un 5% en 2022 (FMI, 2021). El crecimiento económico selectivo y la redistribución son imprescindibles para recuperar el terreno perdido y erradicar la pobreza extrema y reducir la pobreza, como lo establece la Agenda 2030. En 2021 la pobreza extrema en América Latina y el Caribe afectó a 78 millones de personas (8 millones más que en 2019) y la pobreza a 209 millones de personas (22 millones más que el año anterior) (CEPAL, 2021).

El crecimiento promedio mínimo necesario para la erradicación de la pobreza (con la estructura económica actual) es del 4% hasta 2030 y debería ir acompañado de una política fuertemente redistributiva (CEPAL, 2020a). Sin embargo, crecer al 4% anual trae aparejados dos efectos nocivos para el cumplimiento de la Agenda 2030:

- i) Dada la estructura productiva actual, el crecimiento económico en la región genera una mayor demanda de importaciones y un mayor endeudamiento de las economías.
- ii) Dada la matriz energética y los actuales patrones de cambio de uso de suelo y de producción y consumo, el crecimiento se traduce en un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero e impide el cumplimiento del Acuerdo de París en el sentido de ralentizar el calentamiento global.

Para mantener un crecimiento del 4% una vez que desaparezcan los efectos de los paquetes de medidas de estímulo, se requiere aumentar gradualmente los niveles de inversión como proporción del PIB del 17,6% actual al 28,0% en 2030, lo que implica un aumento de aproximadamente 1 punto porcentual del PIB al año. Reconociendo la posibilidad de efectos no deseados, que refuercen el patrón de producción alto en huella ambiental, esta inversión debe transformar la estructura productiva, dirigiéndose hacia los sectores mencionados para que, de forma simultánea, impulsen el crecimiento de la economía, generen empleos decentes, aumenten el contenido nacional de la producción y reduzcan la huella ambiental de la economía. Frente a las contradicciones existentes entre la política seguida y la declarada, cobra más importancia su conciliación mediante el enfoque que la CEPAL ha denominado el “gran impulso para la sostenibilidad”.

## **C. Un escenario de política fiscal coherente para financiar una transición hacia economías más bajas en carbono y mejor adaptadas**

El aumento de las inversiones con el propósito de aumentar la tasa de formación de capital al 28% del PIB se podría financiar mediante varias combinaciones.

Algunas opciones de inversión transformadora demandan menores recursos que las opciones altas en carbono. Por tanto, la planificación de la inversión debe ajustarse oportunamente a estos cambios positivos. Tal es el caso de las energías de fuentes renovables, la operación de vehículos eléctricos considerando su ciclo de vida y la ganadería integrada. Estas alternativas generan ahorros en comparación con las trayectorias inerciales (CEPAL, 2020a). Dado que la mejora regulatoria, indispensable en la transición, es parte del gasto corriente, no se producen costos adicionales o, si los hubiera, serían en todo caso son marginales. La pronta adecuación del marco regulatorio para facilitar el crecimiento selectivo hacia los sectores señalados es muy importante.

Es necesario orientar los rendimientos de la inversión, palanca del cambio estructural, en la dirección correcta mediante los instrumentos de política pública —fiscalidad, política financiera, política tecnológica y política regulatoria— para aumentar las rentabilidades relativas en favor de los sectores dinamizadores. La (aún lenta) reorientación de la inversión, junto con el intenso proceso de innovación tecnológica y la evolución de las preferencias de los consumidores, están definiendo un perfil industrial radicalmente diferente al del siglo XX. En esta sección se detallan las potenciales fuentes de financiamiento para fortalecer una recuperación más verde y llegar al nivel de inversión necesario. El resultado del análisis realizado en cada apartado y su agregación se muestran en el cuadro 2.

## 1. Reducir la evasión y la elusión fiscales

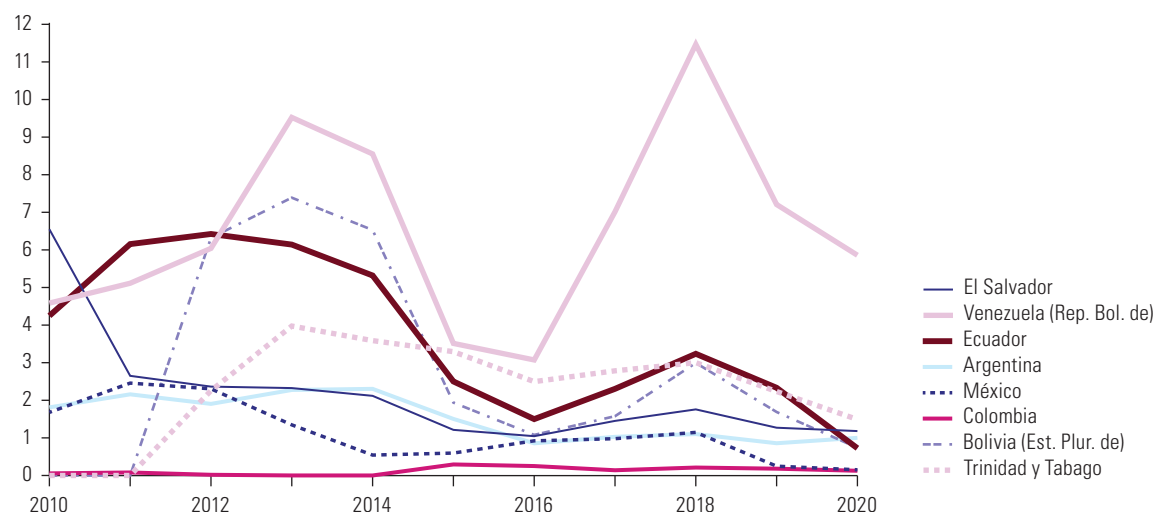
En América Latina y el Caribe, la evasión y la elusión tributarias siguen siendo elevadas y constituyen un obstáculo a la movilización de recursos (CEPAL, 2019). El proceso de globalización, la competencia tributaria nociva entre países, los privilegios tributarios, las prácticas ilegales y la innovación digital han facilitado la evasión y la elusión fiscales. Se requiere de una transición fiscal amplia y concertada a nivel internacional que minimice esta fuga. La estimación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el incumplimiento tributario del impuesto a la renta y el IVA es del 6,3% del PIB regional en 2017, equivalente a 335.000 millones de dólares (CEPAL, 2020a). Adicionalmente, los flujos financieros ilícitos que salen de la región como consecuencia de la manipulación del comercio internacional de bienes alcanzaron los 85.000 millones de dólares en 2016, equivalentes al 1,5% del PIB regional. Reducir esos valores permitiría financiar parte de la transición hacia una economía baja en carbono y la implementación de la Agenda 2030. En los *Informes COVID-19*, se han propuesto aplicaciones potenciales de estos recursos, por montos cercanos al 3% del PIB, para hacer transferencias de emergencia y financiar una canasta digital básica. Si se combatieran progresivamente la evasión y la elusión fiscales de manera de reducirlas un 10% al año hasta llegar a un 50% del total de las cantidades evadidas anualmente, se podrían movilizar recursos por 1,6 billones de dólares constantes de 2019, equivalentes al 36% de los recursos necesarios para una recuperación sostenible a lo largo del periodo 2021-2030, sin perjuicio de sus aplicaciones para los fines sociales indicados.

## 2. Mejorar las opciones fiscales, ambientales y regulatorias

La recuperación transformadora amplía el espacio fiscal, pues requiere de la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles<sup>7</sup>, el establecimiento o ajuste de los impuestos ambientales, la revisión de renuncias fiscales y la promoción de la diversificación productiva que expande la base tributaria, todo lo anterior, por supuesto, en el marco de una política de compensación a las personas en situación de pobreza y a los estratos de clase media genuina (tres primeros quintiles).

En América Latina y el Caribe, los subsidios al consumo de combustibles fósiles fueron de 12.000 millones de dólares en 2020, un 40% menos que en 2019, y se concentraron en ocho países (véase el gráfico 24). Mediante la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles, con las correspondientes medidas de mitigación o compensación a los sectores económicamente más vulnerables, se podría abrir un espacio fiscal equivalente a 354.000 millones de dólares constantes de 2019 a lo largo de la década (un 8% de las necesidades de inversión). Para el ejercicio financiero, se toma como supuesto una reducción progresiva de los subsidios existentes del 10% al año.

**Gráfico 24 | América Latina y el Caribe (8 países): subsidios al consumo de combustibles fósiles, 2010–2020**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Agencia Internacional de Energía (AIE).

<sup>7</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que, a nivel mundial, los subsidios a los combustibles fósiles ascendieron a 5,2 billones de dólares (6,5% del PIB) en 2017 (Coady y otros, 2019).

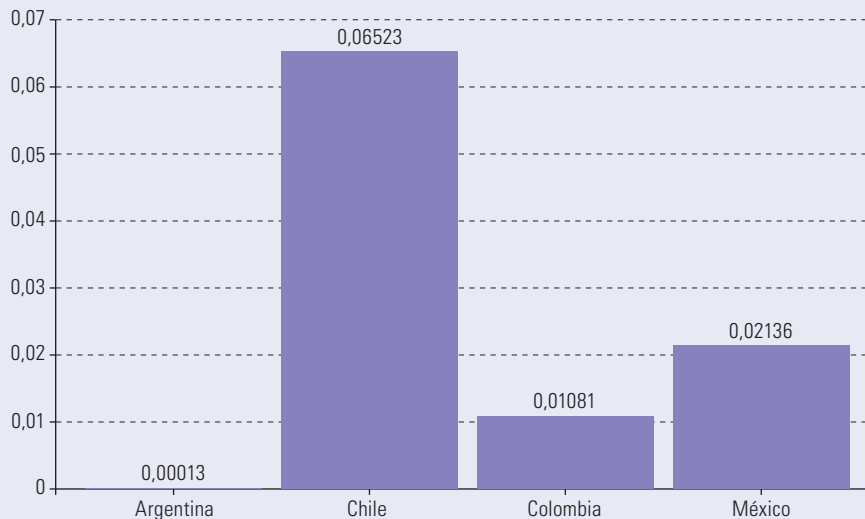
Existen otras fuentes de ingreso fiscal insuficientemente exploradas, como la aplicación de derechos a las descargas de aguas residuales urbanas, las tasas a las emisiones de metano y un mayor uso de otras categorías de ingreso fiscal no tributarias, como los aprovechamientos y productos fiscales por el uso de infraestructura para actividades altas en carbono. Durante la pandemia han sido beneficiadas de manera extraordinaria algunas empresas, como las de bienes asociados al cuidado de la salud y las de servicios digitales, que pueden contribuir con su aporte fiscal a la recuperación.

Los países latinoamericanos recaudaron mediante impuestos relevantes para el medio ambiente un 1,3% del PIB en 2016, en comparación con el 2,4% recaudado por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y la mayoría de estos ingresos provino de impuestos especiales sobre el consumo de combustibles fósiles<sup>8</sup>. En concordancia con la mejora tributaria para la acción climática, se podría crear una tasa al carbono que gradualmente llegara a ser del orden de 40 dólares constantes de 2019 por tonelada de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) a fin de complementar la combinación de instrumentos para financiar las inversiones adicionales (véase el gráfico 25). Con esta tasa, se podría cubrir aproximadamente un 30% adicional de las necesidades de inversión, al disponer de recursos del orden de 1,3 billones de dólares constantes de 2019 en el período comprendido entre 2021 y 2030. Al mismo tiempo, las inversiones en alternativas a las industrias intensivas en emisiones de carbono serían más competitivas, por el retorno ajustado por riesgo climático.

Como parte del esfuerzo de recuperación basado en iniciativas públicas de bajo costo fiscal se cuentan las opciones regulatorias. Podrían lanzarse licitaciones que movilicen la inversión privada en un marco de certidumbre regulatoria para la construcción de infraestructuras, por ejemplo, las líneas de transmisión para las energías renovables, que estarían operativas cuando la recuperación demande más energía, o la infraestructura de transporte público y la de agua y saneamiento. De modo semejante, la elaboración del marco normativo para bienes sustitutivos de los bienes con alta huella ambiental facilitaría la inversión privada en esas producciones (conversión de vehículos convencionales en vehículos eléctricos, materiales naturales para la construcción, control geotérmico de temperaturas, tratamiento de aguas residuales, reutilización de residuos, servicios ecosistémicos remunerados y otros).

**Gráfico 25 | América Latina (4 países): recaudación del impuesto al carbono, 2020**

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Carbon Pricing Dashboard [base de datos en línea] <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org>.

Algunas tecnologías favorables a la recuperación tienen patentes extranjeras; la diplomacia regional podría facilitar el uso de ciertas tecnologías, especialmente las europeas, en áreas como la producción de medicamentos y la descontaminación.

### 3. La emisión de bonos verdes y los fondos internacionales para la sostenibilidad

El mercado de bonos verdes para América Latina y el Caribe comenzó en 2014; sin embargo, hasta 2021 solo 12 de los 33 países que componen la región han emitido ese tipo de bonos. El mercado regional de bonos verdes alcanzó entre 2014 y 2020 un total de 21.600 millones de dólares, de

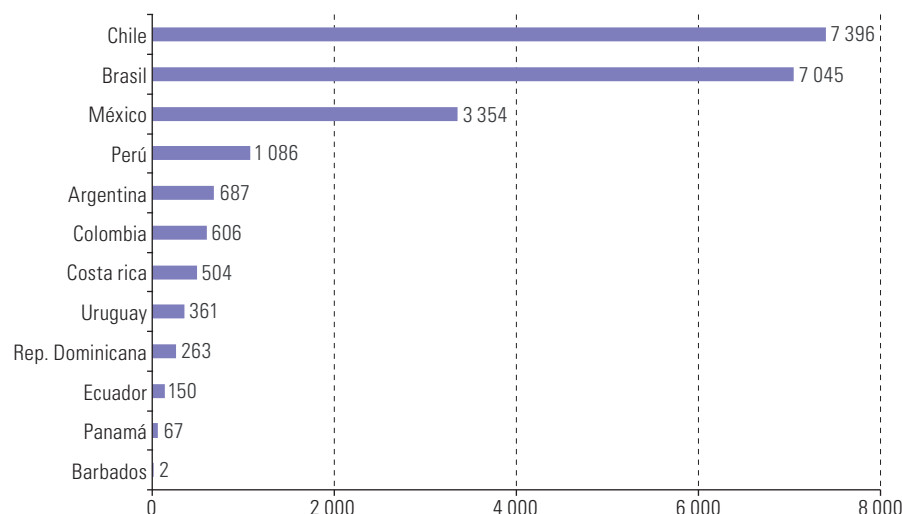
<sup>8</sup> Datos de la CEPAL, sobre la base de OCDE (2018).



los cuales el 67% fue emitido por Chile y el Brasil. En 2020, se produjo en América Latina y el Caribe un crecimiento de la emisión de bonos verdes del 61% respecto del año anterior, motivado principalmente por el aumento de los bonos del sector público. En 2020 la suma de los bonos soberanos y los corporativos no financieros representó el 89% de la emisión total de bonos verdes.

En 2019 y 2020 México y Chile hicieron emisiones de bonos por un monto cercano a los 7.000 millones de dólares. En julio de 2021, el Gobierno de México anunció la colocación del segundo bono soberano ligado a los ODS a un plazo de 15 años por un monto de 1.250 millones de euros. En el Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social generó 1.000 millones de dólares por medio de bonos verdes para financiar nuevos negocios sostenibles (véase el gráfico 26).

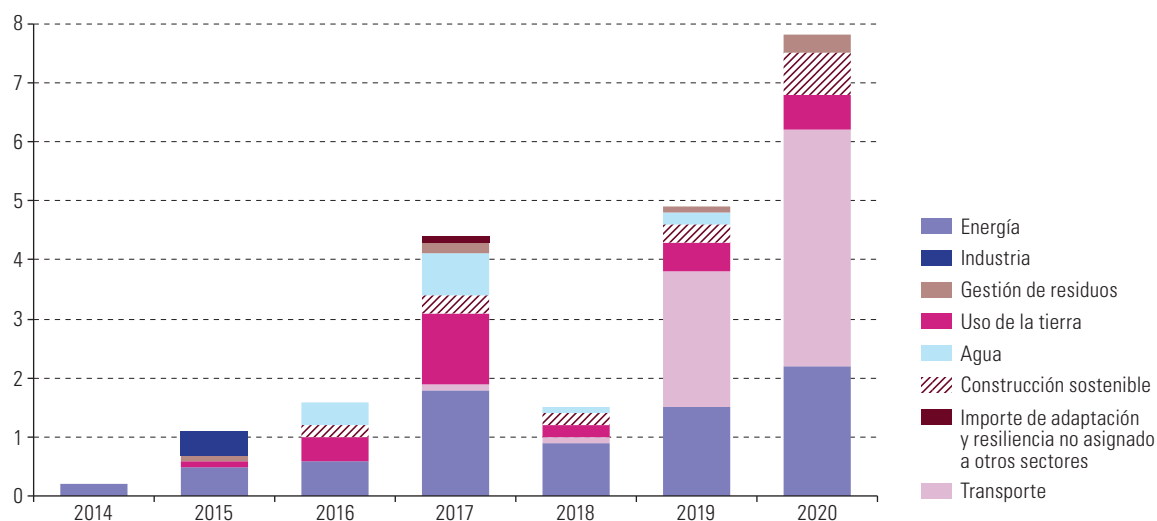
**Gráfico 26 | América Latina y el Caribe (12 países): bonos verdes emitidos, monto acumulado 2014-2020**  
(En millones de dólares)



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

A pesar de que América Latina y el Caribe ha mostrado una dinámica importante en la emisión de bonos verdes, solo representa el 2,7% del mercado global. Desde que comenzaron a emitirse los bonos verdes en la región, el sector de la energía ha tenido una participación importante como receptor; no obstante, el sector del transporte destacó en 2019 y 2020 como un impulsor de las inversiones de largo plazo financiadas a través de bonos verdes. En 2020, los sectores de la energía y el transporte representaron en conjunto el 79% de las asignaciones de los bonos verdes, que fueron destinadas a proyectos de energías renovables y movilidad sostenible (véase el gráfico 27).

**Gráfico 27 | América Latina y el Caribe: uso de los recursos de los bonos verdes emitidos, por sectores, 2014-2020**  
(En miles de millones de dólares)



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

Si se asume de forma conservadora un aumento del 10% al año de este monto, se podría llegar a 59.000 millones de dólares constantes de 2019 hasta 2030, monto equivalente al 1% de los requerimientos adicionales de inversión<sup>9</sup>. Además, la región es beneficiaria de fondos internacionales dedicados al cambio climático y la sostenibilidad. En 2018, los flujos de dichos fondos alcanzaron un monto de 741 millones de dólares constantes de 2019. Si se toma como supuesto que el flujo crece un 10% al año, siguiendo la tendencia de los bonos verdes, se podrían obtener fondos del orden de 12.000 millones de dólares constantes de 2019 a lo largo de la década.

La toma de conciencia en el sector financiero podría contribuir en mayor medida al cambio de las rentabilidades relativas y facilitar la transición. Sin embargo, el sistema financiero no percibe cabalmente las señales de riesgo climático y las derivadas de la pérdida de biodiversidad, que aún no se expresan ni en los precios ni en las normas que le son aplicables y conducen a evaluaciones erróneas.

#### **4. El gasto expansivo**

Las respuestas a la pandemia han permitido ampliar el espacio fiscal para enfrentar la crisis sanitaria y para impulsar la recuperación económica y social. Se estima que en 2020 los países de la región destinaron 164.000 millones de dólares constantes de 2019 a combatir la pandemia. En este informe se toma como supuesto un aumento del gasto en este tipo de respuesta del 10% en 2021 y una posterior reducción anual del 10%. A lo largo de la década que va de 2021 a 2030, se podría estimar un monto total de 1,2 billones de dólares constantes de 2019 para estas políticas, equivalente al 26% de las necesidades de inversión.

#### **5. El ejercicio consolidado de fuentes de financiamiento para la inversión transformadora**

El cuadro 2 recoge las posibles fuentes de financiamiento adicional para apoyar la transición hacia una economía baja en carbono en la región. Estas posibles fuentes de financiamiento y estímulo a las inversiones son indicativas. Sin embargo, permiten observar que, con la combinación apropiada de instrumentos, se podría alcanzar el aumento adicional de la tasa de inversión de 10 puntos porcentuales del PIB a lo largo de la década por sobre el promedio regional que, conforme a lo planteado, permitiría mantener la tasa de crecimiento del PIB regional en el 4% necesario para el cierre de la brecha social, la cual, a su vez, por sus efectos dinámicos acumulativos, conduciría a una disminución simultánea de la brecha ambiental y económica.

Dicho de otro modo, el cierre de las tres brechas es posible si se hace una inversión adicional en sectores dinamizadores de baja huella ambiental y esa inversión incrementada es viable considerando la suma de las fuentes potenciales de ingreso adicionales para una recuperación transformadora (véase el monto del incremento adicional anual de 1 punto porcentual del PIB en la tasa de inversión en el cuadro A1 del anexo).

El total que se presenta en el cuadro 2 y el gráfico 28 muestra la magnitud y la composición potencial del financiamiento adicional. Buena parte de los estímulos fiscales ya comprometidos en 2020 no apoyan un gran impulso hacia la sostenibilidad, pero los de años venideros podrían hacerlo. Parte del monto obtenido como resultado de la reducción de la evasión y la elusión financiaría otras acciones (de política social, como ha propuesto la CEPAL). El uso de los ahorros logrados por la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles requiere que los gobiernos gasten el monto equivalente, pero ahora en apoyos a iniciativas verdes, y los recursos provenientes de los bonos verdes, pasado el año 2030, tendrán que ser repagados (posiblemente con ayuda de la diversificación productiva inducida por la recuperación transformadora). Como comparación, el costo de la eliminación de la brecha en materia de vivienda de la región, que podría apoyar la transición transformadora, se calcula en 250.000 millones de dólares, una décima parte de los recursos adicionales acumulados.

<sup>9</sup> El crecimiento de los bonos climáticos y para el desarrollo sostenible conduce necesariamente a una mejora de la clasificación de sus destinos y de su monitoreo, que a su vez influiría en la clasificación de las carteras ambientales y del presupuesto fiscal.

**Cuadro 2 | América Latina y el Caribe: posibles fuentes de financiamiento y estímulo al aumento de las inversiones en una economía baja en carbono**

(En miles de millones de dólares constantes de 2019)

| Año               | Gasto expansivo decreciente como respuesta a la pandemia (G) | Ahorro por la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles (H) | Bonos verdes (I) | Fondos climáticos internacionales (J) | Combate progresivo a la evasión y la elusión fiscales (K) | Tasa al carbono <sup>a</sup> (L) | Total (M) = (G) + (H) + (I) + (J) + (K) + (L) | Diferencia (fuentes de financiamiento adicionales) (M) – (C) <sup>b</sup> |
|-------------------|--|--|------------------|---------------------------------------|---|----------------------------------|---|---|
| 2019              |  |  |                  |                                       |   |                                  |   |   |
| 2020              | 164  |  |                  |                                       |   |                                  |   |   |
| 2021              | 181  | 6  | 4                | 0,7                                   | 41  | 131                              | 363   | 269   |
| 2022              | 163  | 13   | 4                | 0,8                                   | 82  | 131                              | 393   | 202   |
| 2023              | 147  | 19   | 4                | 0,9                                   | 123   | 131                              | 424   | 133   |
| 2024              | 132  | 26   | 5                | 1                                     | 163   | 131                              | 458   | 295   |
| 2025              | 119  | 32   | 5                | 1                                     | 204   | 131                              | 492   | 226   |
| 2026              | 107  | 39   | 6                | 1,1                                   | 204   | 131                              | 488   | 114   |
| 2027              | 96   | 45   | 7                | 1,1                                   | 204   | 131                              | 484   | -0,4  |
| 2028              | 87   | 52   | 7                | 1,1                                   | 204   | 131                              | 482   | -118  |
| 2029              | 78   | 58   | 8                | 1,6                                   | 204   | 131                              | 480   | -485  |
| 2030              | 70   | 64   | 9                | 1,7                                   | 204   | 131                              | 480   | -604  |
| Total (2021-2030) | 1 178  | 354  | 59               | 12                                    | 1 635   | 1 306                            | 4 544   | 33  |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Bárcena, "Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19", 3 de abril de 2020 [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/coyuntura\\_escenarios\\_2030\\_crisis\\_covid-19\\_ab.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/coyuntura_escenarios_2030_crisis_covid-19_ab.pdf) (gasto expansivo); D. Coady y otros, "Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates", *IMF Working Papers*, N° WP/19/89, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2019 (ahorro por la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles); Climate Bonds Initiative, Latin America & Caribbean Green Finance State of the Market 2019, 2019 [en línea] [https://www.climatebonds.net/files/files/CBI\\_LAC\\_SotM\\_19\\_web\\_02.pdf](https://www.climatebonds.net/files/files/CBI_LAC_SotM_19_web_02.pdf) (bonos verdes); C. Watson y L. Schalatek, "Reseña regional sobre el financiamiento para el clima: América Latina", Overseas Development Institute/ Heinrich Böll Stiftung North America, 2019 (fondos climáticos internacionales); y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019 (combate progresivo a la evasión y la elusión fiscales).

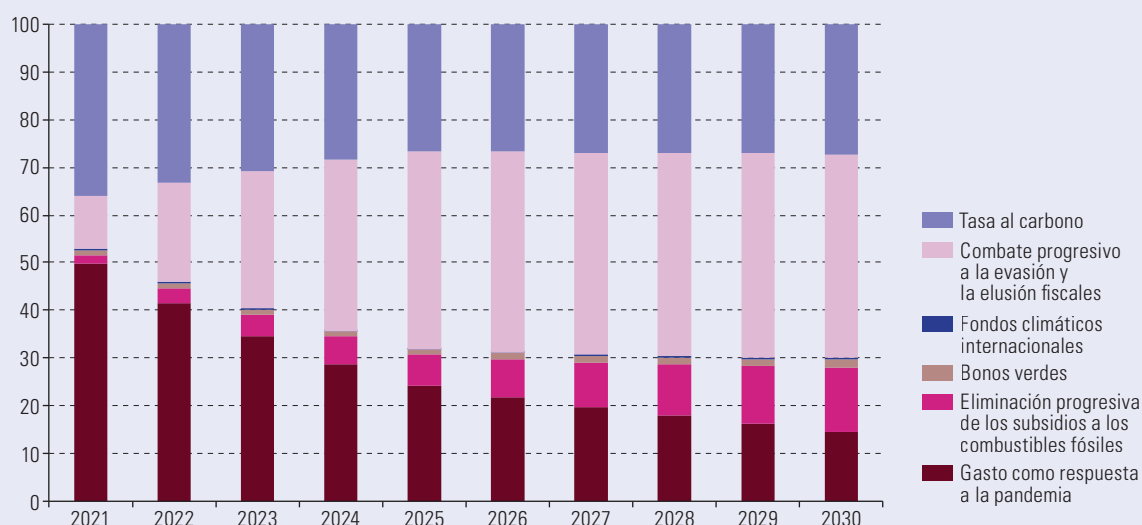
Nota: las cifras de 2020 a 2030 corresponden a estimaciones.

<sup>a</sup> Se toma como supuesto una tasa al carbono de 40 dólares constantes de 2019 por tonelada de CO<sub>2</sub>.

<sup>b</sup> Monto de inversión adicional necesario para elevar gradualmente la tasa de inversión hasta llegar al 28% del PIB. Véanse los detalles en la columna C del cuadro A1 del anexo.

En la última columna del cuadro 2 ((M)–(C)) se muestra que a lo largo de la década la combinación de fuentes de financiamiento adicional genera un superávit respecto de la inversión necesaria, que va disminuyendo hasta pasar a ser déficit en 2027. Si los recursos superavitarios se mantienen en reserva, se puede enfrentar el déficit de los últimos años de la década y se logra aumentar la inversión al nivel necesario para cerrar la brecha social. Si la inversión se orienta a los ocho sectores señalados, por su dinamismo, capacidad de desarrollo endógeno y baja huella ambiental, permitiría el cierre simultáneo de las tres brechas. Visto el agravamiento de la emergencia climática y la recesión, la política fiscal y de inversión propuesta estaría dentro de los márgenes de acción viables.

**Gráfico 28 | América Latina y el Caribe: posibles fuentes de financiamiento y estímulo al aumento de las inversiones para una economía baja en carbono, 2021-2030**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Bárcena, “Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19”, 3 de abril de 2020 [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/coyuntura\\_escenarios\\_2030\\_crisis\\_covid-19\\_ab.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/coyuntura_escenarios_2030_crisis_covid-19_ab.pdf) (gasto como respuesta a la pandemia); D. Coady y otros, “Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates”, *IMF Working Papers*, N° WP/19/89, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2019 (eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles); Climate Bonds Initiative, Latin America & Caribbean Green Finance State of the Market 2019, 2019 [en línea] [https://www.climatebonds.net/files/files/CBI\\_LAC\\_SotM\\_19\\_web\\_02.pdf](https://www.climatebonds.net/files/files/CBI_LAC_SotM_19_web_02.pdf) (bonos verdes); C. Watson y L. Schalatek, “Reseña regional sobre el financiamiento para el clima: América Latina”, Overseas Development Institute/Heinrich Böll Stiftung North America, 2019 (fondos climáticos internacionales); y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019*(LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019 (combate progresivo a la evasión y la elusión fiscales).

### III. La alineación de políticas para el gran impulso a la sostenibilidad como eje de la recuperación

La coordinación regional podría contribuir a la creación de consensos, narrativas, regulaciones armonizadas y espacios de diálogo y de intercambio entre países a través de reuniones sectoriales en las que participen e interactúen los ministerios clave para la recuperación transformadora, de las áreas de finanzas, planificación, energía, agricultura, transporte, medio ambiente, vivienda y urbanismo, de modo que se puedan aprovechar las oportunidades y ventajas de la política pública y la acción climática, para apoyar una recuperación económica compatible con un estilo de desarrollo más bajo en emisiones de carbono.

No es una tarea menor desarticular argumentos y presiones mediante los cuales, aduciendo razones de urgencia, se desvía la recuperación de una dirección sostenible en el largo plazo o se buscan prebendas en el marco de la recesión. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) podría ser ese espacio de trabajo regional, por su universalidad, como se mostró en la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada el 18 septiembre de 2021, en la que se presentaron tres propuestas: la creación de la agencia espacial de América Latina y el Caribe, el establecimiento de un fondo para la respuesta integral a desastres y un plan de autosuficiencia sanitaria para la región.

Los incentivos no se alinean espontáneamente en favor de una recuperación sostenible. Las políticas, los marcos regulatorios y la inversión pública son producto de decisiones sobre la dirección que se debe seguir. Una transición hacia una economía resiliente y baja en carbono dependerá de un fomento selectivo que privilegie los sectores estratégicos o prioritarios para la sostenibilidad en los planes de financiamiento y los préstamos de los gobiernos nacionales para la recuperación. Además, es importante alinear en el mismo sentido el financiamiento de la banca de desarrollo nacional y regional, así como definir criterios ambientales o salvaguardias asociadas al gasto y a la inversión para la recuperación. El proceso resultante esperado es un crecimiento selectivo que favorezca a los sectores de mejor desempeño para el cumplimiento de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París y

para el aumento del empleo en la región. La dirección elegida demanda la coherencia de las políticas y la creación de círculos virtuosos, en un proceso que tenga una orientación clara y sea propicio y orientador para la inversión privada.

Para tomar las decisiones sobre cómo dirigir la inversión, así como las decisiones de corto plazo, se cuenta de manera creciente con información concluyente sobre las alternativas transformadoras, verdes o sustentables y sus beneficios en términos de empleos netos, contribución al bienestar, crecimiento del PIB y reducción de la huella social (inclusión e igualdad) y de la huella ambiental. Todo esfuerzo de producción de información y datos que apoye una narrativa más completa y de mayor alcance es importante. El esfuerzo dinamizador para la recuperación transformadora puede llevar simultáneamente al cumplimiento de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París y al cierre de las brechas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, y eso depende de la claridad, la capacidad de concertación y las expresiones de acuerdo entre los actores sociales y de su decisión de optar por un futuro mejor que el mundo anterior a la pandemia. Ello permitiría proteger nuestro planeta, como se enfatiza en el informe del Secretario General titulado Nuestra Agenda Común.

## Bibliografía

- Aromí, J. D. y otros (2021), "Socioeconomic status and mobility during the COVID-19 pandemic: an analysis of eight large Latin American cities", *IDB Working Paper series*, N° IDB-WP-1184, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Benson, N. U., D. E. Bassegy y T. Palanisami (2021), "COVID pollution: impact of COVID-19 pandemic on global plastic waste footprint", *Heliyon*, vol. 7, N° 2, febrero.
- Bolaño-Ortiz, T. R. y otros (2020), "Spread of SARS-CoV-2 through Latin America and the Caribbean region: A look from its economic conditions, climate and air pollution indicators", *Environmental Research*, vol. 191, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- \_\_\_\_\_(2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020b), "Efectos de las cuarentenas y restricciones de actividad relacionadas con el COVID-19 sobre la calidad del aire en las ciudades de América Latina", *Informes COVID-19*, Santiago, julio.
- \_\_\_\_\_(2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- Coady, D. y otros (2019), "Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates", *IMF Working Papers*, N° WP/19/89, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Delaporte, I., J. Escobar y W. Peña (2021), "The distributional consequences of social distancing on poverty and labour income inequality in Latin America and the Caribbean", *Journal of Population Economics*, vol. 34, julio.
- Dueñas, M., M. Campi y L. E. Olmos (2021), "Changes in mobility and socioeconomic conditions during the COVID-19 outbreak", *Humanities and Social Sciences Communications*, vol. 8, abril.
- ESA(AgenciaEspacialEuropea)(2021), "Airpollutionreturningtopre-COVIDlevels", 15demarzo[enlínea][https://www.esa.int/Applications/Observing\\_the\\_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air\\_pollution\\_returning\\_to\\_pre-COVID\\_levels](https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air_pollution_returning_to_pre-COVID_levels).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), *World Economic Outlook: Recovery during a Pandemic—Health Concerns, Supply Disruptions, Price Pressures*, Washington, D.C., octubre.
- Global Witness (2021), *Last Line of Defence: The Industries Causing the Climate Crisis and Attacks against Land and Environmental Defenders*, septiembre.
- Gozzi, N. y otros (2021), "Estimating the effect of social inequalities on the mitigation of COVID-19 across communities in Santiago de Chile", *Nature Communications*, vol. 12, abril.
- INPE (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales) (2020), "Nota Técnica Estimativa do PRODES 2020" [en línea] [http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte-raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de-11-088-km2/NotaTecnica\\_Estimativa\\_PRODES\\_2020.pdf](http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte-raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de-11-088-km2/NotaTecnica_Estimativa_PRODES_2020.pdf).

- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Cambridge University Press, en prensa.
- Kephart, J. L. y otros (2021), "COVID-19, ambient air pollution, and environmental health inequities in Latin American cities", *Journal of Urban Health*, vol. 98, N° 3, junio.
- Marquès, M. y J. L. Domingo (2021), "Positive association between outdoor air pollution and the incidence and severity of COVID-19: a review of the recent scientific evidences", *Environmental Research*, vol. 203, en prensa.
- Martinez-Soto, A. y otros (2021), "Energy insecurity influences urban outdoor air pollution levels during COVID-19 lockdown in South-Central Chile", *medRxiv*, 1 de enero.
- Mena, G. E. y otros (2021), "Socioeconomic status determines COVID-19 incidence and related mortality in Santiago, Chile", *Science*, vol. 372, N° 6545, mayo.
- Mendez-Espinosa, J. F. y otros (2020), "Air quality variations in Northern South America during the COVID-19 lockdown", *Science of the Total Environment*, vol. 749, diciembre.
- Murray, C. J. L. y otros (2020), "Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019", *The Lancet*, vol. 396, N° 10258, octubre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Report on a Set of Policy Indicators on Trade and Environment*, París [en línea] [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/TAD/ENV/JWPTE\(2018\)2/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/TAD/ENV/JWPTE(2018)2/FINAL&docLanguage=En).
- \_\_\_\_\_(2018), "Environmental policy: environmental policy instruments", OECD Environment Statistics [base de datos en línea] <https://doi.org/10.1787/data-00696-en> [fecha de consulta: 28 de septiembre de 2018].
- Prata, J. C. y otros (2020), "COVID-19 pandemic repercussions on the use and management of plastics", *Environmental Science & Technology*, vol. 54, N° 13, junio.
- Samaniego, J. y otros (2019), *Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: avances para el cumplimiento del Acuerdo de París (LC/TS.2019/89-P)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sauvage, J. (2014), "The stringency of environmental regulations and trade in environmental goods", *OECD Trade and Environment Working Papers*, N° 2014/03, París, OECD Publishing.
- Silva, P. H. S. y F. D. B. de Sousa (2021), "Microplastic pollution of Patos Lagoon, south of Brazil", *Environmental Challenges*, vol. 4, agosto.
- Sullivan, G. L. y otros (2021), "An investigation into the leaching of micro and nano particles and chemical pollutants from disposable face masks - linked to the COVID-19 pandemic", *Water Research*, vol. 196, mayo.
- TECHO (2021), "Catastro Campamentos 2020-2021: más de 81 mil familias viven en campamentos en Chile" [en línea] <https://www.techo.org/chile/techo-al-dia/informate/catastro-campamentos-2020-2021-mas-de-81-mil-familias-viven-en-campamentos-en-chile/>.
- Universidad de Oxford (2021), Global Recovery Observatory, Oxford University Economic Recovery Project [en línea] <https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking>.
- WWF (2020), *Living Planet Report 2020: Bending the Curve of Biodiversity Loss*, Gland.

## Anexo

**Cuadro A1** | Aumento necesario de las inversiones para mantener el crecimiento anual del PIB en un 4% en la región, 2019-2030

| Año                  | Tasa de inversión<br>(en porcentajes del PIB)<br>(A) | Nivel de inversión<br>(en miles de millones de dólares constantes de 2019)<br>(B) | Inversiones adicionales<br>(en miles de millones de dólares constantes de 2019)<br>(C) | Inversión per cápita<br>(en dólares constantes de 2019)<br>(D) | Inversión per cápita adicional<br>(en dólares constantes de 2019)<br>(E) | Inversión adicional<br>(en porcentajes, con relación al año anterior)<br>(F) |
|----------------------|--|---|--|--|--|--|
| 2019                 | 18,1   | 1 769   | 0  | 2 729  | 0  |  |
| 2020                 | 18,1   | 1 636   | 0  | 2 497  | 0  |  |
| 2021                 | 19,1   | 1 787   | 94   | 2 708  | 142  | 9,4  |
| 2022                 | 20,1   | 1 914   | 191  | 2 877  | 287  | 7,1  |
| 2023                 | 21,1   | 2 046   | 291  | 3 049  | 434  | 6,9  |
| 2024                 | 22,1   | 2 182   | 162  | 3 225  | 240  | 6,6  |
| 2025                 | 23,1   | 2 322   | 266  | 3 405  | 390  | 6,4  |
| 2026                 | 24,1   | 2 466   | 373  | 3 589  | 543  | 6,2  |
| 2027                 | 25,1   | 2 617   | 484  | 3 778  | 700  | 6,0  |
| 2028                 | 26,1   | 2 768   | 599  | 3 971  | 860  | 5,9  |
| 2029                 | 27,1   | 2 903   | 965  | 4 137  | 1 376  | 4,9  |
| 2030                 | 28,1   | 3 040   | 1 084  | 4 305  | 1 534  | 4,7  |
| Total<br>(2021-2030) | N/A  | 24 043  | 4 511  | N/A  | N/A  | N/A  |

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

Nota: La tasa del 4% es la que permitiría cerrar la brecha social con la actual estructura productiva de la región (CEPAL, *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020). Se toma como supuesto una tasa de crecimiento del PIB del 3,7% en 2021 y del 1,8% a partir de 2022 (CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago, 2021).

N/A: no se aplica.

Este *Informe Especial* es el decimotercero de una serie que elabora la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la evolución y los efectos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe. Sus análisis económicos y sociales se actualizarán a medida que surja información relevante. La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, dirigió la elaboración de este Informe, con el apoyo técnico de la Oficina del Secretario Ejecutivo Adjunto, Mario Cimoli, de Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, y de Carlos de Miguel, Jefe de la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la misma División.

Copyright © Naciones Unidas, 2022



