

EDICIÓN ESPECIAL 75 AÑOS

Hacia un modelo de desarrollo más productivo,
inclusivo y sostenible

Presentación

José Manuel Salazar-Xirinachs 7

Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

José Manuel Salazar-Xirinachs 11

Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global

Rebeca Grynspan 45

Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo

José Manuel Salazar-Xirinachs y Marco Llinás 57

Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible

Daniel Titelman 93

La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe

Luz María de la Mora 113

Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe

Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez 131

El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina

Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito 159

Igualdad de género y sociedad del cuidado

Ana Gúezmes García, Nicole Bidegain Ponte y María Lucía Scuro 179

Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo

Alberto Arenas de Mesa 193

Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible

Daniela Trucco 217

Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos

Simone Cecchini y Jorge Martínez Pizarro 233

REVISTA
CEPAL

COMISIÓN
ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

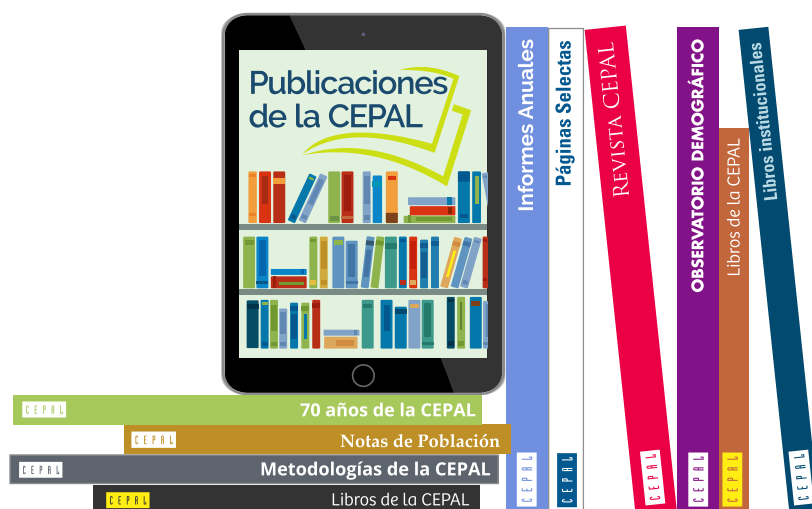


NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

C E P A L

CEPAL

REVISTA

COMISIÓN
ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

N° 141

DICIEMBRE • 2023

CEPAL

REVISTA

COMISIÓN
ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

JOSÉ MANUEL SALAZAR-XIRINACHS
Secretario Ejecutivo

JAVIER MEDINA VÁSQUEZ
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

SALLY SHAW
*Directora de la División
de Documentos y Publicaciones*

OSVALDO SUNKEL
Presidente del Consejo Editorial

MIGUEL TORRES
Editor



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ISSN 0252-0257

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Sally Shaw
Directora de la División
de Documentos y Publicaciones

Osvaldo Sunkel
Presidente del Consejo Editorial

Miguel Torres
Editor

La *Revista CEPAL* —así como su versión en inglés, *CEPAL Review*— se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Goza de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluida la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, mediante enfoques analíticos y de política, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de las Naciones Unidas como de fuera de la Organización. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales.

Las opiniones expresadas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican de parte de las Naciones Unidas juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Para suscribirse, diríjase a la siguiente página web: <http://ebiz.turpin-distribution.com/products/197588-revista-de-la-cepal.aspx>.

El texto completo de la *Revista* puede obtenerse también en la página web de la CEPAL (www.cepal.org) en forma gratuita.

Esta Revista, en su versión en inglés, CEPAL Review, es indizada en el Social Sciences Citation Index (SSCI), publicado por Thomson Reuters, y en el Journal of Economic Literature (JEL), publicado por la American Economic Association.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 0252-0257
LC/PUB.2023/29-P
Número de venta: S.23.II.G.19
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2400238[S]

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, 2024.

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

Índice

Presentación	
<i>José Manuel Salazar-Xirinachs</i>	7
Repensar, reimaginar: transformar. los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible	
<i>José Manuel Salazar-Xirinachs</i>	11
Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global	
<i>Rebeca Grynspan</i>	45
Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo	
<i>José Manuel Salazar-Xirinachs y Marco Llinás</i>	57
Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible	
<i>Daniel Titelman</i>	93
La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe	
<i>Luz María de la Mora</i>	113
Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe	
<i>Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez</i>	131
El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina	
<i>Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito</i>	159
Igualdad de género y sociedad del cuidado	
<i>Ana Güezmes García, Nicole Bidegain Ponte y María Lucía Scuro</i>	179
Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo	
<i>Alberto Arenas de Mesa</i>	193
Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible	
<i>Daniela Trucco</i>	217
Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos	
<i>Simone Cecchini y Jorge Martínez Pizarro</i>	233
Orientaciones para los colaboradores de <i>Revista CEPAL</i>	251
Publicaciones recientes de la CEPAL	252

Notas explicativas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos:

... Tres puntos indican que los datos faltan o no están disponibles por separado.

— La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

- Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

, La coma se usa para separar los decimales.

/ La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2022/2023.

- El guion puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2022-2023, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Salvo indicación contraria, la palabra “toneladas” se refiere a toneladas métricas, y la palabra “dólares”, a dólares de los Estados Unidos. Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Presentación

Una edición especial para conmemorar los 75 años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y pensar sobre el presente y el futuro de la región

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo de la CEPAL

Editor invitado

El 25 de febrero de 2023 se cumplieron 75 años de la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se trata de una fecha importante, no solo para la institución sino también para la región por la indiscutible influencia que la CEPAL ha tenido en estos tres cuartos de siglo en la conversación regional sobre los patrones de desarrollo regionales y mundiales, los retos del desarrollo económico y social y, más recientemente, el desarrollo sostenible.

Con motivo de este aniversario, y a pocos meses de haber asumido como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, dispuse la organización de distintos eventos conmemorativos y la elaboración de diversos productos editoriales, uno de los cuales es esta edición especial de *Revista CEPAL* que hoy se pone a disposición de nuestros lectores.

La idea que inspiró estas iniciativas y esta edición especial fue la de conmemorar estos tres cuartos de siglo no solo celebrando los aportes del pasado sino, y principalmente, poniendo la mirada en el futuro de la región y de la institución, específicamente alrededor de la pregunta de cómo transformar los modelos de desarrollo para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible, como señala el lema que definimos para el 75° aniversario.

La transformación de los modelos de desarrollo es una tarea urgente ya que la región se encuentra en una crisis del desarrollo constituida por tres trampas que se refuerzan mutuamente: una trampa de bajo crecimiento; una trampa de elevada desigualdad y baja movilidad social, y una trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza.

El objetivo de avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible exige estrategias realistas y flexibles capaces de navegar la rivalidad e incertidumbre geopolíticas, de adaptarse a las nuevas reglas y realidades de la globalización, e incluso sacar ventaja de ellas, y de aprovechar el potencial de las revoluciones tecnológicas y de las oportunidades innovadoras de movilización de recursos y financiamiento en un mundo en que los costos del financiamiento en los mercados internacionales han aumentado, entre otras tendencias

A fin de facilitar la comprensión de manera integral de los retos del desarrollo en la región, los hemos organizado en un decálogo de brechas estructurales que incluye lo siguiente: i) crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible con baja creación de empleo formal, ii) elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión sociales, iii) importantes brechas de protección social, iv) sistemas educativos y de formación profesional débiles, v) elevada desigualdad de género, vi) desarrollo ambientalmente no sostenible y cambio climático, vii) brecha digital, viii) flujos migratorios intrarregionales crecientes en cantidad y diversidad, ix) insuficiente integración económica regional y x) espacios fiscales limitados y altos costos del financiamiento.

Este decálogo es útil como diagnóstico, es decir, como forma de mirar de manera desagregada las brechas estructurales fundamentales en los patrones de desarrollo, pero es también una forma útil de aproximarse al “qué” hacer, es decir, a la forma de concebir las grandes transformaciones que requieren los modelos de desarrollo de la región.

Ahora bien, identificar “qué” hacer es insuficiente sin estrategias claras sobre “cómo” hacerlo. ¿Cómo gestionar las transformaciones necesarias? Esta pregunta nos lleva a los retos relativos a la gobernanza y las capacidades institucionales y al diálogo social para gestionar las transformaciones.

Bajo estas premisas e intenciones conceptuales, junto con el equipo editorial de *Revista CEPAL*, convocamos a un conjunto de connotados investigadores de la casa, como denominamos a la CEPAL, así como de otras instituciones, para que analizaran las diez brechas del desarrollo regional y se plantearan también la pregunta sobre los “cómo”. El decálogo es, entonces, el principio organizador de esta edición especial.

La edición se inicia con mi artículo “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, en el que planteo una visión integrada de los problemas del desarrollo en América Latina y el Caribe, con una caracterización resumida de cada una de las áreas de las brechas estructurales del decálogo, así como los lineamientos que se proponen para inducir la gran transformación productiva para avanzar hacia el crecimiento más productivo, inclusivo y sostenible que requiere la región.

A continuación, se incluye la conferencia de Rebeca Grynspan con ocasión de la XVII Cátedra Raúl Prebisch, en la sede de la CEPAL en Santiago, el 30 de octubre de 2023, titulada “Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global”. En ella se analiza el curso de la economía global desde la crisis de 2008, caracterizada por un menor crecimiento económico y un menor dinamismo exportador en relación con lo acontecido durante la hiperglobalización (décadas de 1990 y 2000), y se abordan también bajo el concepto de “poliglobalización” los cambios geoeconómicos y geopolíticos así como las nuevas modalidades de los procesos de regionalización de la producción y el resurgimiento de las políticas industriales.

Continúa la edición con el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo”, elaborado por mí junto con Marco Llinás, en el que se propone la necesidad de una gran transformación productiva basada en la ampliación de las políticas de desarrollo productivo con seis lineamientos concretos para ese propósito.

En el artículo de Daniel Titelman, “Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible”, se analiza la importancia de los procesos fortalecidos de acumulación de capital en la región, en particular aquellos relacionados con los desafíos que enfrentará la región ante el cambio climático y las crisis ambientales. En este contexto, el autor resalta las complejidades de estos procesos acumulativos dados los déficits históricos que exhibe la región en materia de inversión.

Por su parte, Luz María de la Mora en su artículo “La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe”, analiza los avances y retrocesos de la región en materia de integración económica y comercial y propone algunas medidas para aprovechar los beneficios de la llamada deslocalización cercana (*nearshoring*) y algunas vías que generen una integración más profunda.

Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez en su artículo “Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe” presentan un conjunto de hechos estilizados relacionados con la situación ambiental de la región y recomendaciones de política dirigidas a conciliar el crecimiento y la sostenibilidad ambiental.

El artículo de Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito, titulado “El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina”, inicia el bloque de artículos de esta edición dedicados a analizar la dimensión social del desarrollo. En él se presentan los hechos estilizados de la desigualdad distributiva en la región y el enfoque que le ha dado la CEPAL en sus 75 años de existencia.

En esta edición especial de *Revista CEPAL* también se abordan las problemáticas de género y los sistemas de cuidados en el artículo “Igualdad de género y sociedad del cuidado”, de Ana Güezmes García, Nicole Bidegain Ponte y Lucía Scuro.

Siempre en la dimensión social del desarrollo, Alberto Arenas de Mesa nos presenta su artículo “Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo”, cuyo título da cuenta explícitamente de los déficits que presenta nuestra región en materia de sistemas de protección social y políticas para su universalidad y suficiencia.

Esta edición especial concluye con los artículos “Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible”, de Daniela Trucco, y “Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos”, de Simone Cecchini y Jorge Martínez Pizarro.

Esperamos que a través de estas páginas y diversidad de trabajos, nuestros lectores cuenten con una visión más amplia y actualizada de los desafíos de la región y de cómo superarlos en esta nueva y difícil etapa del desarrollo regional y de la historia mundial. Lo hacemos con el compromiso de contribuir a la reflexión y a la acción, fieles a la vocación latinoamericanista y caribeña de la CEPAL en estos 75 años de labor.

Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

José Manuel Salazar-Xirinachs

Recibido: 26/02/2024
Aceptado: 01/03/2024

Resumen

La región de América Latina y el Caribe está sumida en tres trampas de desarrollo: una incapacidad de largo plazo para crecer, una elevada desigualdad y una baja capacidad institucional y de gobernanza. Este artículo ofrece un análisis de los retos del desarrollo alrededor de un decálogo de brechas que constituyen áreas prioritarias de acción para la política pública y los esfuerzos colectivos de transformación. A esto se agrega una undécima área relativa a cómo pasar de la situación presente a los escenarios deseables. Para esto es preciso enfocarse en los retos relativos a la gobernanza, las capacidades institucionales y los espacios de diálogo social, no solo para pensar el futuro sino también como instrumentos para la gestión del cambio y las transformaciones. Todo lo anterior define una agenda de 11 grandes transformaciones que se presenta como una visión sobre los temas prioritarios que los países de la región deberían abordar para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

Palabras clave

Desarrollo económico, globalización, desarrollo sostenible, trampas del desarrollo, decálogo de brechas, gobernanza, capacidades institucionales, diálogo social, grandes transformaciones, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

O10, O54, D30

Autor

José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: jose.salazarx@un.org.

I. Introducción

Aunque la diversidad de experiencias y características nacionales es amplia, el patrón de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe presenta rasgos estructurales comunes: existe una incapacidad de crecer a tasas altas y sostenidas, el desarrollo no es suficientemente inclusivo y sostenible, hay una elevada desigualdad y una baja movilidad social, así como importantes brechas de protección social, deficiencias en los sistemas educativos y de formación profesional, una elevada desigualdad de género, procesos productivos contaminantes del ambiente y una limitada integración económica regional y mundial.

Estas características se dan en una coyuntura mundial en que respecto de la globalización se ha pasado de la celebración de la interdependencia a la sospecha que recae sobre ella por razones geopolíticas. Nos encontramos en una nueva era de cambios tecnológicos acelerados, mayor cantidad e intensidad de los desastres naturales asociados con el cambio climático, mayores flujos migratorios y menor crecimiento de la economía mundial. Enfrentar los retos del desarrollo y las brechas estructurales históricas en este nuevo contexto internacional de “permacrisis” (Brown, El-Erian y Spence, 2023) se vuelve una tarea más compleja para los países de la región.

A la insatisfactoria trayectoria de largo plazo asociada con las brechas estructurales mencionadas, se suma la coyuntura crítica por la que atraviesa el mundo asociada con las crisis en cascada que lo han afectado: la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) iniciada en 2020; la disrupción de las cadenas globales de valor; la inflación y el aumento de las tasas de interés en 2021 y 2022, que han elevado los costos del financiamiento internacional; la guerra en Ucrania a partir de 2022 y, más recientemente, la guerra y las tensiones en Oriente Medio. Todo lo anterior define una situación que no es exagerado denominar crisis del desarrollo en América Latina y el Caribe, definida por un bajo crecimiento, una elevada desigualdad, niveles altos y persistentes de pobreza y pobreza extrema y exclusión, un estrecho espacio fiscal, altos costos de financiamiento y bajas capacidades institucionales y de gobernanza.

A la crisis del desarrollo en la región pueden agregarse crisis políticas y de democracia, porque si los países no abordan el síndrome de crecimiento bajo o mediocre, no solo no podrán reducir los niveles de pobreza, informalidad y desigualdad que los caracteriza, sino que sus sociedades se volverán cada vez más desiguales y violentas, habrá más migrantes y se pondrá en riesgo la democracia, porque la vida democrática es incompatible con economías estancadas y ciudadanía frustradas y sin esperanzas de un futuro mejor. Existen riesgos muy reales de aumento del enojo y la polarización política, que a la vez afecten las posibilidades de avanzar hacia patrones de crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.

Desde que asumí el cargo de Secretario Ejecutivo de la CEPAL en octubre de 2022 he planteado estos temas. En el trigésimo noveno período de sesiones de la Comisión, celebrado ese mismo mes, presenté un decálogo de brechas estructurales como forma de visualizar y comprender mejor los principales retos del desarrollo que afectan a la región, así como de identificar las principales áreas de transformación económica y social en que los países de la región necesitan trabajar de manera urgente para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

También puse énfasis en la importancia de pasar del “qué” hacer al “cómo” hacerlo. Es decir, en la manera de no quedarse en listas de objetivos y aspiraciones, sino de abordar sistemáticamente los retos de la gobernanza, la calidad institucional, el diálogo social y la economía política para llevar a la práctica las políticas y las transformaciones exitosas, y para pasar de los planes y estrategias en el papel a las transformaciones efectivas en la realidad.

El presente artículo introductorio de la edición especial de *Revista CEPAL*, junto con el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el

papel de las políticas de desarrollo productivo”, redactado junto con Marco Llinás, incluido en esta misma edición, sistematiza esta visión renovada que impulsa la CEPAL. Aspirar a crear un nuevo consenso sobre el desarrollo en la región puede ser un objetivo muy ambicioso, pero es sin duda deseable, y en ese espíritu ofrecemos los artículos de esta edición especial de *Revista CEPAL* en ocasión del 75° aniversario de la Comisión.

Tratándose de una edición especial, es apropiado repasar, en la sección II, los grandes aportes de la CEPAL en estas siete décadas y media de existencia. En la sección III se examinan los cambios en el contexto mundial, en particular en relación con la globalización. En la sección IV se expone el decálogo de brechas y desafíos del desarrollo de América Latina y el Caribe. En la sección V se pasa de un modo de diagnóstico a un modo prescriptivo y se plantean 11 grandes transformaciones que están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente para poder cambiar significativamente los modelos de desarrollo en la región. Señalar lo que debería hacerse no es lo mismo que señalar cómo hacerlo. Esto último es fundamental para avanzar, y es una conversación enfocada en los desafíos de la gobernanza, las instituciones, la gestión y los procesos para inducir las transformaciones. Este tema fundamental se aborda en la sección VI de este artículo. Por último, en la sección VII se ofrecen conclusiones.

II. 75 años de aportes de la CEPAL al desarrollo de América Latina y el Caribe

En sus inicios, en la década de 1950, la CEPAL promovió el desarrollo latinoamericano a través de políticas de industrialización conducidas por el Estado, consideradas como la forma más eficiente de lograr la difusión del progreso técnico en un marco de comercio entre el “centro” y la “periferia” del sistema económico mundial. La industrialización en varios países de la región fue una práctica antes de ser una política, y fue una política antes de ser una teoría. La CEPAL fortaleció la política y desarrolló la teoría. El énfasis en la industrialización se justificaba por sus características únicas, al menos en esos años, de incluir economías de escala y enlaces hacia atrás y hacia adelante, su capacidad de difusión del progreso técnico, y de aumento de la productividad, y su apropiación por parte de los países en desarrollo. En esa década la CEPAL también investigó y trabajó ampliamente sobre los retos de la inflación¹.

En los años sesenta, al mensaje a favor de la industrialización se incorporó un componente adicional: la propuesta de efectuar reformas institucionales —agrarias, fiscales y financieras, entre otras— que se consideraban indispensables para permitir la continuidad y profundización del desarrollo industrial. Debe señalarse también que en esa década la CEPAL formuló críticas a la industrialización por sustitución de importaciones tal como estaba evolucionando, enfatizó la importancia de la promoción de exportaciones industriales manufactureras y analizó los obstáculos para la formación de un mercado común latinoamericano. También trabajó sobre dos fenómenos: la elevada inflación y la restricción o desequilibrio externo para el desarrollo. Esta fue también la década en que la CEPAL contribuyó con fuerza a la influyente “teoría de la dependencia”, que desarrolló aún más su influencia a nivel mundial en esta década².

Durante los años setenta, el pensamiento de la CEPAL avanzó en torno a dos líneas fundamentales: la naturaleza y las dificultades del crecimiento económico y el desarrollo industrial y la distribución del ingreso. Estas y otras ideas se convirtieron en una teorización integral sobre las características y retos del “capitalismo periférico”, concepto formulado por la CEPAL. Se insistió también en el concepto de

¹ Entre los textos más influyentes de esta década, véanse Prebisch (1949, 1950 y 1959); Furtado (1952 y 1958); Sunkel (1958).

² Entre los textos más destacados de esta década se incluyen: Prebisch (1963); CEPAL (1961 y 1963); Cardoso y Faletto (1967). Sobre el papel, la influencia y los debates de la CEPAL en relación con la teoría de la dependencia, véase Fajardo (2022).

“insuficiencia dinámica” del capitalismo periférico para crecer y crear empleo. Además, en esta década se desarrolló más explícitamente el método histórico estructural como forma de teorizar a partir de la realidad con un sistema analítico explícito. Finalmente, se hicieron críticas y autocríticas que alejaron a la CEPAL de ciertas versiones, al menos, de la teoría de la dependencia y se analizaron los cambios y las oportunidades de lo que se denominó “capitalismo transnacional”³.

La profunda crisis económica y social que sufrieron la mayoría de los países de la región durante los años ochenta llevó al entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Norberto González, a denominar esos años “la década perdida». Durante esa década, la CEPAL trabajó en el análisis de la crisis de la deuda y las formas de renegociarla, en propuestas para un ajuste macroeconómico más eficiente y menos oneroso que el observado, capaz en mayor medida de promover el crecimiento, así como en políticas de mitigación de los costos sociales del ajuste. También se profundizaron los análisis sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático y las lecciones para la industrialización de América Latina y el Caribe⁴.

En la década de 1990 surgió el neoestructuralismo como una corriente de pensamiento cepalino, cuyo objetivo fue modernizar el pensamiento de la CEPAL, adaptarlo a los cambios de esa década y darle más visibilidad. En el nuevo contexto en que los países abrazaron la idea de la globalización comercial y financiera, período que se conoce ampliamente como de hiperglobalización, la CEPAL insistió en que la línea conductora debía ser la transformación productiva con equidad, velando por una transformación productiva de base amplia, con atención a los impactos negativos que la globalización podría conllevar y un enfoque de desarrollo de competitividad en un marco de regionalismo abierto. Parte del enfoque fue cómo “reformular las reformas” de llamado Consenso de Washington de esos años⁵.

En la primera década del siglo XXI, el neoestructuralismo se articuló alrededor de cuatro grandes áreas: macroeconomía y finanzas con énfasis en políticas contracíclicas, comercio internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental, temas que fueron abordados en varias publicaciones influyentes⁶. Se trató de una visión heterodoxa en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a la asignación de recursos y la intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental. La CEPAL hizo un llamado a equilibrar las asimetrías de la globalización para lograr un desarrollo basado en la transformación productiva, la equidad distributiva y la protección y cohesión sociales.

En la década de 2010, la igualdad ocupó un lugar central en el pensamiento cepalino, expresado y fundamentado en el conjunto de documentos conocido como “la trilogía de la igualdad”. Las ideas principales fueron las de promover un desarrollo sostenible mediante un cambio estructural progresivo, un gran impulso ambiental y pactos para la igualdad sobre la base de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los temas de igualdad de género y sociedad del cuidado recibieron también atención prioritaria⁷.

El cambio a la década de 2020 se vio dominado por la cascada de crisis que ha impactado la región y el mundo a partir de la pandemia de COVID-19 iniciada en 2020. La atención de la CEPAL entre 2020 y 2022 se centró en el análisis de las consecuencias de esta cascada de crisis y en el diálogo con los gobiernos y otros actores clave sobre cómo gestionar la incertidumbre y la complejidad. También se ha profundizado el análisis de los cambios en la globalización y la geopolítica, la revolución tecnológica, el cambio climático, las migraciones y la igualdad de género y sociedad del cuidado, entre otros temas.

³ Entre los documentos destacados de la década de los 1970 se incluyen: Prebisch (1970, 1976, 1978 y 1979); Sunkel y Paz (1970); Sunkel y Fuenzalida (1978); Pinto (1976); Iglesias y otros (1972).

⁴ Entre las contribuciones más relevantes de esta década destacan: Sunkel (1981); Prebisch (1981); Fajnzylber (1983); CEPAL (1984 y 1986); French-Davis (1988).

⁵ Entre los trabajos influyentes de esta década se incluyen: CEPAL (1990 y 1994); Fajnzylber (1990); Sunkel y Zulueta (1990); Sunkel (1991); Ocampo y Rosenthal (1998).

⁶ Entre los trabajos influyentes de esta década se incluyen: CEPAL (2002, 2004 y 2006).

⁷ Los principales documentos de la CEPAL de esta década comprenden: CEPAL (2010, 2012, 2014 y 2016).

III. Cambios en la globalización y desafíos para América Latina y el Caribe

1. Cambios y redefiniciones en la globalización

La globalización ha experimentado cambios tectónicos. Hablar del “fin de la globalización” es posiblemente incorrecto, pero de lo que sí podemos estar seguros es que ha llegado el “fin de la hiperglobalización”, como señaló Rodrik (2011). Ciertamente estamos ante el surgimiento de una forma de interdependencia económica muy diferente y que se encuentra asociada al gran cambio geopolítico. En su conferencia magistral de la Cátedra Raúl Prebisch, “Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global”, incluida en esta edición especial, Rebeca Grynspan denominó esta nueva etapa “poliglobalización”, es decir, una globalización más descentralizada con una red de polos regionales, un multilateralismo competitivo, no universal, y un fuerte predominio de la geopolítica con bloques no solo en competencia económica y militar, sino también con diferentes visiones del mundo, entre otras características.

No hay consenso sobre cuándo empezó ni cuándo terminó la hiperglobalización. Sin embargo, como señala Grynspan, no hay duda de que el zénit del período fueron las dos décadas que van de 1990 a 2010. ¿Cuándo y por qué se llegó al fin de la hiperglobalización? Esta pregunta es importante para ubicarnos en el cambiante escenario internacional. La crisis financiera del Atlántico Norte de 2008 y 2009 fue un primer punto de quiebre. Esa crisis tuvo un impacto cualitativo en el comercio mundial: en la década 2010-2020, aún antes de la pandemia, se desaceleró el ritmo de crecimiento de la economía mundial y, aún más, el ritmo de crecimiento del comercio internacional. La crisis financiera marcó un claro cambio de tendencia en el comercio de bienes. Otro punto de quiebre fue la cascada de crisis que ha afectado a todo el mundo a partir de 2020 y que incluyó la pandemia de COVID-19, las disrupciones en las cadenas globales de valor, la guerra en Ucrania, la inflación, el aumento de las tasas de interés, la inseguridad alimentaria y el incremento de los niveles de endeudamiento.

De mayor interés es comprender el porqué de ello. Como explica Grynspan, si bien la hiperglobalización tuvo grandes factores positivos, como el crecimiento de la inversión y del comercio internacional, y coincidió con una aceleración de la revolución tecnológica —con el ingreso de China a la escena internacional y con una enorme reducción de la pobreza a nivel mundial—, también estuvo asociada a tendencias negativas que llevaron a un gran descontento con la globalización⁸: un gran incremento de la desigualdad (tanto en países desarrollados como en desarrollo), la aceleración de la desindustrialización prematura y un incremento de las vulnerabilidades y fragilidades, en particular de los países en desarrollo con respecto al sistema económico mundial.

Más allá del descontento creciente por esos impactos negativos (desigualdad, desempleo, desindustrialización, vulnerabilidad), hay también causas profundas asociadas con la geoeconomía y la geopolítica que, aunque se han manifestado en la última década, han aflorado muy claramente en los últimos dos o tres años. La principal es que con el surgimiento de China como gran potencia no solo manufacturera sino también tecnológica, las grandes potencias geoeconómicas, en particular los Estados Unidos y ese mismo país, han profundizado su rivalidad por la supremacía tecnológica y productiva relacionada con las nuevas tecnologías, en especial en relación con la revolución digital, la inteligencia artificial (IA), los estándares de Internet, y varios sectores industriales de alta tecnología, como el de microprocesadores y los vinculados a la electromovilidad y la fabricación de baterías. El último capítulo en esta rivalidad es el renacimiento o profundización de políticas industriales y de

⁸ Véanse, por ejemplo, Rodrik (1997) y Stiglitz (2003).

relocalización en países geográficamente cercanos (*nearshoring*) o aliados (*friendshoring*), lo que refuerza la tendencia a la regionalización⁹.

Esta rivalidad geopolítica ha afectado marcadamente el sistema multilateral de comercio establecido en la era de la hiperglobalización: un sistema basado en reglas generales y ampliamente aceptadas, elevada fragmentación de la producción y localización de las cadenas globales de valor en búsqueda de eficiencia productiva y ventajas comparativas, y en un ambiente de confianza en la interdependencia económica. Todo esto cambió radicalmente. Hoy en día se desconfió de la interdependencia, el término “seguridad”, que en el período de la posguerra había estado asociado principalmente con los temas militares, actualmente se aplica a la seguridad alimentaria, energética, cadenas de suministro y a industrias estratégicas de alta tecnología. El sistema de comercio multilateral ha cambiado a una suerte de “regionalismo proteccionista”, que se manifiesta en la reconfiguración y concentración de las cadenas globales por motivos de rivalidad tecnológica y razones geopolíticas (CEPAL, 2022a).

Sin embargo, sería erróneo, o al menos insuficiente, caracterizar la transformación que viene experimentando la globalización simplemente como una transición entre el “libre comercio” y el “proteccionismo”, o entre “globalización” y “desglobalización”. Estas dimensiones no capturan lo fundamental, que es que estamos viviendo una transición hacia una nueva era de reglas del juego para el comercio y la inversión. Se trata de una transición entre un conjunto de reglas que privilegiaba criterios de eficiencia a uno que incorpora las demandas de seguridad nacional, desarrollo de capacidades productivas internas, creación de empleo, protección de la naturaleza y el planeta, resguardo ante los riesgos de la revolución digital y la inteligencia artificial, y atención a los impactos sociales negativos de la interdependencia y la inversión, entre otras. Como argumenta Rodrik (2024b), en vez de expresar nostalgia por una era pasada que produjo resultados mixtos y, para comenzar, nunca fue sostenible, los economistas pueden ayudar a diseñar un nuevo conjunto de reglas para la economía mundial que ayuden a encontrar un reequilibrio.

Por supuesto que la preocupación por que ese nuevo conjunto de nuevas reglas lleve a un grado excesivo de “desglobalización” o de “desacople” entre bloques económicos es válida, pero este resultado no está definido de antemano ni ese tiene que ser necesariamente el escenario futuro. El peor daño y escenario podría ocurrir si una competencia geopolítica de mano dura toma el control. Pero hay algunos aspectos de una globalización comercial y financiera redefinida que serían positivos desde el punto de vista de la naturaleza y el planeta, del sistema multilateral y de los espacios para un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

2. El reto para América Latina y el Caribe: contribuir a redefinir la globalización y navegarla con éxito

El reto para América Latina y el Caribe es navegar con éxito este proceso de globalización redefinido y comprenderlo para identificar sus riesgos y amenazas, aprovechar las oportunidades que ofrece, y plantear en las negociaciones multilaterales posiciones regionales que influyan para evitar escenarios desfavorables y fortalecer un sistema multilateral con reglas claras.

En términos de oportunidades, destaca la tendencia a la relocalización mundial de cadenas de valor que genera áreas de posible atracción de inversión extranjera directa (IED) en una variedad de sectores industriales y de servicios. También destacan las oportunidades relacionadas con la transición energética en el mundo hacia las energías renovables y la electromovilidad, que están creando una competencia mundial por el acceso a minerales y recursos críticos (como litio, cobre, níquel, manganeso, cobalto, grafito) y su control, de los cuales la región tiene una significativa proporción de las reservas

⁹ Artecona y Velloso (2022); Khanna (2023); Salazar-Xirinachs (2022b).

mundiales. Además, se incluye la economía circular, la bioeconomía, la biodiversidad y el turismo sostenible, áreas de gran competitividad en varios países de la región.

Los choques relacionados con el cambio climático (olas de calor, huracanes, inundaciones, fenómenos como El Niño) requerirán significativas inversiones en adaptación para compensar sus efectos económicos y sociales, incluso en la infraestructura y en la relocalización de población. La CEPAL ha calculado que a 2050 estos choques climáticos podrían costar entre 9 y 12 puntos del PIB a los países de la región, por lo que es necesario incorporar este tema en las prioridades de inversión pública (CEPAL, 2023e).

Un área clave es la necesidad de realizar cambios en la arquitectura financiera internacional, que permanece, en buena medida, igual a como fue diseñada después de la Segunda Guerra Mundial, hace 70 años, y ya no responde a las necesidades de la gran mayoría de países en desarrollo. El Secretario General de las Naciones Unidas ha hecho una propuesta integral de reforma que incluye temas como cambios en la gobernanza de las instituciones de *Bretton Woods*; recapitalización de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo y fortalecimiento de su papel; mecanismos para la renegociación de la deuda de los países de ingresos medios; recirculación de los derechos especiales de giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional (FMI); nuevas metodologías para el análisis de la sostenibilidad de la deuda; sistemas innovadores de financiamiento para la mitigación y adaptación al cambio climático; cambios en los sistemas tributarios mundiales, entre otros. En todas estas áreas, la consulta y colaboración entre los países de la región redundaría en un aumento de su incidencia en foros internacionales y podría rendir importantes beneficios en términos de mejora en el financiamiento del desarrollo en la región (Naciones Unidas, 2023; Ocampo, 2023 y CEPAL, 2023c).

Para enfrentar exitosamente estos y otros ajustes, América Latina y el Caribe debe repensarse estratégicamente, no solo en términos de países individuales, sino también de coordinación de sus liderazgos para articular posiciones como grupo en los foros mundiales donde se examinan y toman decisiones sobre los grandes retos del planeta y de la economía mundial, para así forjar su propio futuro, enfrentar con ventaja los efectos de coyunturas críticas, choques externos y megatendencias mundiales, y aprovechar las oportunidades que surgen.

La tarea no es solo de los gobiernos; también es fundamental la participación del sector privado y la sociedad civil, con el apoyo del sector académico y la comunidad internacional cooperante para que, juntos, influyan en las decisiones y políticas de Estado.

Para evitar que en el nuevo ambiente geopolítico la globalización sea una víctima más, y que las tensiones den lugar a altos costos económicos o incluso a conflictos abiertos, la cooperación internacional, el multilateralismo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son fundamentales. Muchos de los retos son regionales o mundiales, no pueden ser resueltos unilateralmente por ningún país. Tener una visión y agenda común en materia de desarrollo es una forma de crear confianza y estimular y canalizar la colaboración hacia fines positivos, en lugar de hacia la polarización y el conflicto. Desde este punto de vista, la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2023 y la Cumbre del Futuro, en preparación en 2024, son oportunidades únicas e insustituibles de construir una globalización redefinida y un mejor futuro para las generaciones actuales y futuras.

IV. La crisis del desarrollo regional: decálogo de brechas y desafíos

Desde el punto de vista de los retos del desarrollo, y con una mirada de mediano y largo plazo, se puede argumentar que la región se encuentra en una verdadera crisis del desarrollo, que se expresa en tres trampas o síndromes principales:

- i) Una trampa de bajo crecimiento. De 2014 a 2023 la región creció solo un 0,8% en promedio, esto es menos de la mitad del 2% que creció en la década perdida de los años ochenta, con lo cual la región acaba de completar una segunda década perdida, con un crecimiento del PIB per cápita de solo un 0,1% anual. Para evitar una tercera década perdida, la CEPAL recomienda a los países intensificar en forma urgente los esfuerzos en materia de crecimiento y, en particular, en materia de políticas de desarrollo productivo, porque lo que los países requieren es, nada menos, que una gran transformación productiva.
- ii) Una trampa de alta desigualdad. Esta se ha visto agravada por seis aspectos fundamentales: el bajo crecimiento y la heterogeneidad estructural; las deficiencias en la educación y la formación profesional; las desigualdades de género; el bajo dinamismo en la creación de empleo; la regresividad de los sistemas tributarios, y las importantes debilidades de las políticas sociales. Al respecto, la CEPAL recomienda a los países que tengan una visión integral de estas causas de la desigualdad y de la baja movilidad e inclusión sociales, y que actúen de manera integral sobre todas ellas.
- iii) Una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva. Al respecto, la CEPAL ha insistido en que no basta con diagnosticar y señalar qué hacer para enfrentar en toda su magnitud los retos del desarrollo que caracterizan a los países¹⁰, sino que hay que poner especial atención en cómo hacerlo, por lo que la Comisión trabaja de manera más intensa y sistemática en cómo mejorar la gobernanza de las políticas públicas y en cómo mejorar las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones, así como en los temas del diálogo social, la economía política de las reformas y el financiamiento.

En síntesis, el gran reto de los países de la región en materia de desarrollo es cómo, a partir del momento presente, avanzar para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible, y cómo hacerlo en las nuevas condiciones de la geoconomía y la geopolítica mundiales.

En un esfuerzo por sintetizar y dejar claro el diagnóstico de la situación de los países de la región, en la presentación que realicé en el trigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL, en octubre de 2022, propuse un decálogo de brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo de la región que se presentan en el diagrama 1.

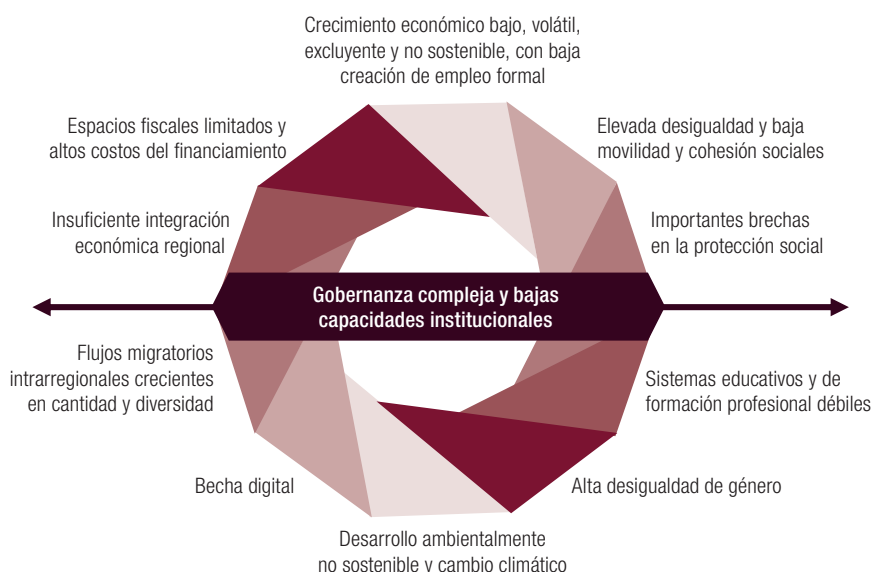
Las áreas de este decálogo de brechas estructurales no son independientes unas de otras, sino que están interrelacionadas y, con frecuencia, se refuerzan mutuamente, creando círculos viciosos. Por ejemplo, el síndrome de bajo crecimiento dificulta la reducción de la pobreza y la informalidad, así como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

A continuación, se comenta brevemente cada una de estas áreas y las respectivas brechas que, a su vez, constituyen los temas principales de los artículos incluidos en esta edición especial de *Revista CEPAL*.

¹⁰ Véase una síntesis de la literatura sobre el tema en Mazzuca y Munck (2020).

Diagrama 1

Diez brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, “Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad”, presentación realizada en el trigésimo noveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022 [en línea] https://periododesesiones.cepal.org/39/sites/pses39/files/presentations/ppt_se_espanol_-_periodo_de_sesiones_cepal.pdf.

1. Crecimiento económico bajo, volátil, excluyente y no sostenible

Como se indicó, la región padece de un problema crónico de bajo crecimiento. Este bajo crecimiento no es un tema solo de la última década, es una tendencia de largo plazo: el crecimiento del producto potencial de la región bajó del 5,5% en los casi 30 años que van de 1951 a 1979, al 2,7% en los siguientes 30 años (1980 a 2009), y a solo el 1,6% desde 2010 hasta el presente (CEPAL, 2023a). Esto explica que el nivel del PIB per cápita promedio de la región en 2023 fuera igual al de 2013.

Las características y causas de esta trampa de bajo crecimiento se examinan en el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo” mencionado, donde se plantean seis lineamientos concretos sobre qué hacer y cómo hacerlo para salir de dicha trampa:

- i) Aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación.
- ii) Apostar por sectores y actividades específicos.
- iii) Lograr un mejor equilibrio entre el enfoque centralizado (*top-down*) y el descentralizado (*bottom-up*), trabajando con los actores de los territorios.
- iv) Utilizar iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de gestión y colaboración para el desarrollo productivo.
- v) Mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista.
- vi) Realizar evaluaciones continuas, con el fin de poder corregir el rumbo de las políticas justo a tiempo bajo las condiciones cambiantes de incertidumbre estratégica.

Con respecto a apostar por sectores y actividades específicos, la CEPAL ha planteado una lista de sectores dinamizadores con importantes efectos no solo impulsores del crecimiento sino también transformadores del modelo de desarrollo hacia uno más productivo, inclusivo y sostenible.

En el artículo mencionado se explica que no se trata de crecer por crecer, sino de crecer con una amplia base social, creando empleo y siendo respetuoso con la naturaleza y el planeta, es decir, crecer de manera inclusiva y sostenible. Se argumenta que, si los países hacen las transformaciones necesarias en sus modelos de desarrollo en la medida suficiente en los sectores dinamizadores, las inversiones que esas transformaciones requieren elevarán la tasa de crecimiento, porque no hay cambios transformacionales significativos en una economía estancada o con tasas de crecimiento de menos del 1% a lo largo de una década o más.

2. Elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión social

Como es bien sabido, y se analiza además ampliamente en el artículo “El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina”, de Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito, incluido en esta edición especial, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. La desigualdad es algo que no solo va en contra de conceptos básicos de justicia social, sino que es ineficiente para el crecimiento, es corrosiva para la cohesión social y para la estabilidad de los pactos sociales. Si bien hay numerosos factores que explican la desigualdad en los países de la región, pueden simplificarse y reducirse a seis principales.

El primer factor es que la desigualdad está arraigada y refleja las diferencias sectoriales en materia de productividad (heterogeneidad estructural) de los sistemas productivos de la región, es decir las diferencias entre unos pocos sectores de muy alta productividad y una mayoría de sectores de baja o muy baja productividad. Los empresarios y trabajadores en los sectores de alta productividad reciben ingresos y salarios mucho mayores que los empresarios y trabajadores en los sectores en los que la productividad es baja y donde la mayor parte del empleo se concentra en trabajos informales y de mala calidad. Este modelo de desarrollo productivo con bajas tasas de crecimiento y marcado dualismo productivo mantiene una baja capacidad de creación de empleos de alta calidad y margina y excluye a determinados grupos, reforzando así la tendencia hacia una mayor desigualdad. Esto apunta a que parte de la solución son políticas de desarrollo productivo que dinamicen el crecimiento y reduzcan esas grandes diferencias de productividad entre sectores, que reduzcan el dualismo productivo y estimulen un cambio estructural de la producción y el empleo hacia sectores y empresas de mayor productividad.

El segundo es que las diferencias de productividad también están asociadas con los tamaños de las empresas: en la región predomina el autoempleo y las micro y pequeñas empresas, que emplean a la gran mayoría de la población con muy baja productividad. La proporción del empleo en empresas grandes y medianas es relativamente baja.

El tercero es que los efectos de esta desigualdad estructural arraigada en lo productivo sobre la distribución del ingreso pueden reducirse y parcialmente compensarse a través de políticas fiscales, sociales y de protección social. Por el lado del gasto, mediante políticas sociales que transfieran recursos significativos a los sectores más pobres y de protección social, que ofrezcan un nivel mínimo de bienestar a toda la ciudadanía; por el lado de los ingresos, mediante reformas tributarias que avancen hacia estructuras tributarias progresivas, es decir, estructuras tributarias en las que los sectores de mayor ingreso paguen una justa proporción de los mismos en impuestos. En la región, ninguno de estos factores funciona de manera positiva, como sí ocurre en los países desarrollados. En la región, las políticas sociales tienen serias brechas de cobertura y de suficiencia en los montos de las transferencias. Las estructuras tributarias son regresivas, es decir que los estratos más pobres y las clases medias

pagan una mayoría de los ingresos fiscales, mientras que los estratos más ricos pueden evadir gran parte de los impuestos y, además, se benefician de grandes rentas.

El cuarto factor es el papel de la educación y su relación con la tecnología y el mercado de trabajo. Un sistema educativo de amplia cobertura y alta calidad puede ser un gran mecanismo de movilidad social entre generaciones y, por lo tanto, contribuir a reducir la desigualdad. Si los hijos de familias pobres se educan, pueden conseguir buenos empleos y llegar a tener ingresos mucho mayores que los de sus padres. Esta movilidad social ascendente puede ser un poderoso mecanismo de reducción de la desigualdad. Sin embargo, en muchos países de la región, los sistemas educativos públicos no se han desarrollado lo suficiente y, en casi todos ellos, en general se han deteriorado. Las tasas de abandono en la educación secundaria son extremadamente elevadas e incluso quienes completan este ciclo obtienen muy malos resultados en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que miden las habilidades en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias.

Además, los sistemas educativos se han segmentado entre sistemas públicos y privados, con sistemas privados de mayor calidad, lo que agudiza y reproduce la desigualdad. A esto hay que agregar que, con la revolución tecnológica y la digitalización, la tendencia es a un aumento de la demanda de habilidades y competencias digitales elevadas, en empleos de mejor calidad y mayores salarios, mientras que el trabajo manual y rutinario está siendo sustituido cada vez más por la automatización, lo que ha definido una tendencia a la polarización de los ingresos en los mercados laborales. Esto aumenta aún más la importancia y responsabilidad de los sistemas educativos y de formación profesional para preparar a la fuerza de trabajo para los empleos del siglo XXI.

Es clave señalar que estas deficiencias y tendencias no solo influyen en los niveles de pobreza, sino también en la clase media, que recibe el principal impacto social y desigualador del deterioro educativo combinado con la revolución tecnológica. Desafortunadamente, la mayoría de los sistemas educativos y de formación profesional de los países de la región no están a la altura de estos retos. Las transferencias sociales y el Estado de bienestar pueden ayudar a reducir desigualdad, pero tanto o más importante es la generación de buenos empleos y soluciones para dinamizar los mercados de trabajo.

El quinto factor es la marcada desigualdad de género, que en sí misma constituye una dimensión central de la elevada desigualdad existente en la región. Esta desigualdad se analiza más adelante en el presente artículo.

El sexto factor son los aspectos políticos, sociológicos e históricos relacionados con las discriminaciones y violaciones de los derechos humanos que sufren ciertas etnias y grupos de población, como las poblaciones indígenas y los afrodescendientes, que no tienen igualdad de oportunidades respecto de otros grupos de la población, ni en el sistema educativo, ni en el mercado laboral, lo que se suma a sus desventajas históricas en el acceso al capital. El enfoque de derechos humanos es un poderosa dimensión transversal en los diagnósticos sobre desigualdad y en la formulación de políticas para una mayor igualdad de oportunidades.

Podrían señalarse otros factores, pero los seis mencionados explican la mayor parte de las desigualdades existentes en la región y, a la vez, echan luz sobre las áreas en las que hay que incidir para reducirla.

3. Brechas de protección social

La región sigue caracterizándose por sus altos niveles de pobreza: el 29% de la población, es decir 181 millones de personas, se encontraban bajo la línea de pobreza en 2022, y un 11,2%, de la población, es decir 70 millones de personas, se encontraban en situación de pobreza extrema el mismo año. Sin

embargo, como se explica en el artículo “Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo”, de Alberto Arenas de Mesa, incluido en esta edición especial, ciertos grupos sufren más esas condiciones: la incidencia de la pobreza es un 16% mayor entre las mujeres en edad activa que entre los hombres de la misma edad; es mayor en las áreas rurales (44,1%) que en las urbanas (21,2%), entre la población indígena (46,3%) y afrodescendiente (30%), y entre las niñas, niños y adolescentes (de 0 a 17 años) (45,5%). Además, está altamente asociada con el nivel educativo, ya que la pobreza entre las personas con educación primaria incompleta es del 46,8%, entre las personas con secundaria completa es 31,8% y entre aquellas con educación terciaria completa es de solo un 9%. Asimismo, las personas con alguna discapacidad, estimadas en unos 70 millones en toda la región, sufren desigualdades en el ejercicio de sus derechos y elevados niveles de exclusión, incluso en el mercado de trabajo, que están lejos de ser compensados por los sistemas de protección social.

Además de la situación de pobreza, los niveles de vulnerabilidad por estrato social son muy diversos: en 2019, el 52,1% de las personas de la región residía en hogares de ingresos bajos (menos de 1,8 líneas de pobreza por persona). Si a este estrato se le suman los hogares de ingreso medio bajo (22%), el resultado es que un 74,1% de los habitantes de la región, o sea tres de cada cuatro personas, viven en hogares vulnerables. Los niveles de acceso a educación también son muy dispares como se verá más adelante.

En cuanto a las pensiones, en 2021 solo el 45,7% de la población económicamente activa (PEA) cotizaba a un sistema de pensiones, lo que refleja la alta incidencia de la informalidad laboral y la debilidad de los mecanismos de fiscalización de la evasión y elusión previsionales.

Los datos muestran que la región ha avanzado en el aumento de la cobertura de los sistemas de protección social, tanto contributiva como no contributiva. En el caso de los mecanismos no contributivos, los programas de transferencias condicionadas aumentaron significativamente durante la década de 1990 y hasta 2010, hasta llegar a una cobertura del 22,9%. En 2000, solo 11 de los 33 países de la región contaban con un sistema de pensiones no contributivo; en 2021, 28 de ellos lo tenían, lo que hizo que la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre la población de 65 años y más aumentara del 3,4% en 2000 al 26,6% en 2021.

En cuanto a los sistemas de salud, también ha habido avances, pero persisten grandes brechas que quedaron de manifiesto durante la pandemia de COVID-19. Los sistemas de salud están subfinanciados, segmentados y fragmentados, con largas listas de espera en el caso de los sistemas públicos, y problemas en la organización de los servicios. Esto hace que, entre otras cosas, la esperanza de vida al nacer en los países de la región vaya de 65 años y más a 80 años, dependiendo del país.

Claramente queda mucho por hacer en los países de la región para desarrollar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, lo cual es fundamental para construir Estados de bienestar que cierren las brechas de protección social y fortalezcan la cohesión social, es decir, que erradiquen la pobreza, reduzcan la desigualdad y logren un desarrollo y un crecimiento económico más inclusivo. Esto es particularmente importante ante las nuevas tendencias — como la transición demográfica, la transformación digital, los rápidos cambios que condicionan los mercados de trabajo, los impactos del cambio climático y la mayor frecuencia de los desastres naturales — que crean mayores demandas de protección social y contra la desigualdad y la exclusión.

Las dificultades están asociadas con múltiples factores: el espacio fiscal para financiar y dar sostenibilidad a los sistemas de protección social, la arquitectura de financiamiento de algunos de los programas, y los déficit y debilidades en materia de institucionalidad social, las debilidades en los sistemas de información y otras. Además, hay debates conceptuales y sobre los costos comparativos de aumentar los programas de transferencias condicionadas, aumentar los programas de ingresos de emergencia, desarrollar mecanismos de ingresos mínimos garantizados o un ingreso básico universal.

4. Sistemas educativos y de formación profesional débiles

La educación es un derecho humano y un elemento central para avanzar en la reducción de las demás brechas mencionadas en esta sección en los modelos de desarrollo de la región: el rezago de la productividad y la insuficiencia dinámica del crecimiento económico; la exclusión, la desigualdad y la escasa movilidad social; la ausencia de un mercado de trabajo dinámico que funcione como imán para la inversión; el escaso avance hacia una mayor igualdad de género y la sociedad del cuidado; los desafíos de un gran impulso ambiental que exige altas calificaciones en la fuerza de trabajo; las brechas digitales y en el impulso a la transformación digital, entre otras. Es decir, la educación es un elemento transversal y absolutamente central para la transformación de los modelos de desarrollo de la región.

En el artículo “Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible”, de Daniela Trucco, incluido en esta edición especial, se señala que los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes avances en términos de acceso, progresión y conclusión en la educación. En el nivel de educación primaria, en 2020 los países alcanzaban niveles cercanos a la universalidad en la educación primaria (93,3%), sin embargo, en la educación secundaria los avances son menores y dispares, con tasas de conclusión del 79,1% en secundaria baja, pero de solo del 63,7% en secundaria alta.

Además, en años recientes la velocidad de los avances ha venido disminuyendo y sufrieron serios reveses por el apagón educativo asociado con la pandemia de COVID-19. Hay fuertes desigualdades en la finalización de estudios, sobre todo en secundaria, entre el quintil más bajo de ingresos y el más alto. En 2021, la tasa de conclusión de los estudiantes en el quintil más alto de ingresos en la educación secundaria alta fue del 90,5%, pero en el quintil más bajo fue de solo el 55,7%. Esta es una brecha muy significativa que reproduce desigualdades sociales, a pesar de ser una importante mejora con respecto a la situación en 2000. Esta y otras desigualdades se relacionan con el género, el área geográfica de residencia, el origen étnico y racial y el estatus migratorio.

En materia de educación preprimaria, a pesar de los avances, en 2021 más de la mitad de los niños y niñas no accedía a este nivel educativo hasta los 5 años de edad, una etapa crítica en la formación de las llamadas habilidades blandas y socioemocionales. En el caso de los jóvenes que sí asisten a la educación secundaria, los resultados del aprendizaje en distintas pruebas estandarizadas eran muy deficientes aún antes de la pandemia. Los datos muestran que el nivel socioeconómico de las escuelas y colegios es el factor con mayor impacto en los logros de aprendizaje. Esto revela el impacto en los resultados del aprendizaje de la elevada segregación social en materia educativa y, por lo tanto, en las trayectorias de empleo.

No hay duda de que los sistemas educativos necesitan una transformación profunda, no solo para asegurar su sostenibilidad financiera, sino para asegurar buenos resultados en el aprendizaje.

Lo mismo puede afirmarse de la formación profesional o formación para el trabajo. Los programas educativos cortos cumplen un papel fundamental en la generación del talento humano, en línea con las necesidades de los mercados de trabajo y los sectores productivos. La educación técnica y profesional es parte de la oferta formativa en el nivel secundario y superior en la región, y también hay instituciones especializadas en este segmento. Sin embargo, en muchos casos la coordinación con las necesidades de los sectores productivos es deficiente, la escala está por debajo de las necesidades, y hace falta flexibilidad para facilitar el tránsito de los estudiantes entre los sistemas formales de educación y los sistemas la formación técnica y profesional¹¹. La iniciativas clúster son un mecanismo muy eficiente para avanzar en esta alineación, pero muy subutilizado. También hay deficiencias en los sistemas de certificación de competencias.

¹¹ Véanse también Salazar-Xirinachs y Vargas-Zúñiga (2017); Busso y otros (2012).

5. Elevada desigualdad de género

La desigualdad de género en los países de la región continúa siendo inaceptablemente elevada. Este es un tema no solo de derechos humanos: es un imperativo moral y es económicamente ineficiente. Esta desigualdad tiene múltiples orígenes, como la cultura machista o patriarcal que limita las posibilidades de las mujeres de ingresar en el mercado laboral, que genera estereotipos de las mujeres en ciertas ocupaciones y que lleva a las mujeres a asumir la mayoría del trabajo de cuidado de niños y adultos mayores en forma no remunerada, lo que se ve influido por la falta de redes de cuidado que permitan a las mujeres trabajar remuneradamente. Estos factores explican que la brecha de participación laboral entre mujeres y hombres sea de 25 puntos porcentuales, a pesar de que en los últimos años la tendencia ha mejorado. Además, el envejecimiento de la población aumenta la demanda de cuidados de personas mayores al punto de que, en los próximos años, dependiendo del país, superará a la demanda de cuidados de niños y niñas.

La desigualdad entre hombres y mujeres está profundamente arraigada en la cultura, la normativa y la organización de la actividad económica en la región, y sus efectos perniciosos no se limitan a la violencia y la injusticia individuales, sino que constituyen un freno firme contra las posibilidades de crecimiento económico, cohesión social y convivencia democrática plena. Quizás en pocos campos como en este quede tan de manifiesto el acierto de la tesis de que “la desigualdad es ineficiente”.

Además, se trata de una forma de desigualdad que no puede aliviarse recurriendo únicamente a una normativa que prohíba la discriminación, penalice la violencia o asegure la participación paritaria de hombres y mujeres en los diversos ámbitos de la vida política, económica y social; es necesaria, además, la provisión de servicios públicos específicos, particularmente en relación con la inclusión laboral de las mujeres, y en lo referente a la salud, incluida la salud reproductiva, y la organización social del cuidado de niños, niñas y adultos mayores.

El artículo sobre “Igualdad de género y sociedad del cuidado”, de Ana Gúezmes García, Nicole Bidegain Ponte y María Lucía Scuro, incluido en esta edición especial, profundiza en las diferentes dimensiones de las brechas de género en la región, describe el amplio trabajo intergubernamental que se ha hecho en esta materia y la agenda regional de género que se ha desarrollado, y explica la propuesta de la CEPAL para avanzar hacia la sociedad del cuidado y sus implicaciones para las políticas públicas, incluido el financiamiento.

Específicamente, se explican cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos, iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público, y se abordan diversos ámbitos de política para superar estos nudos y avanzar hacia la sociedad del cuidado, concepto que supone un cambio de paradigma para diagnosticar y definir estrategias y políticas integrales que marquen un norte con un claro cambio de rumbo en materia de igualdad de género y de cuidados. Esta es otra de las dimensiones en las que los modelos de desarrollo de la región requieren una gran transformación.

6. Desarrollo ambientalmente no sostenible y cambio climático

En esta, como en otras áreas, América Latina y el Caribe es una región de contrastes, como se analiza en el artículo “Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe”, de Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez, incluido en esta edición especial. Por una parte, es una región con gran riqueza de recursos naturales renovables y no renovables, con una rica biodiversidad, con seis países megabiodiversos, y es donde se encuentra el pulmón del

planeta: la Amazonía. Cuenta, además, con un tercio del agua dulce del mundo y un 15% de la tierra agrícola, la matriz eléctrica más limpia del planeta y con cuantiosas reservas mundiales de minerales estratégicos para la transición energética y la electromovilidad. Todo esto ofrece importantes oportunidades para que la región impulse su propio desarrollo sostenible y contribuya a la descarbonización, no solo propia, sino también del resto del mundo.

Por otra parte, la región ha venido perdiendo área boscosa a un ritmo acelerado debido a la deforestación (lo que reduce su población de especies), ha perdido al menos un 30% del área de glaciares en los Andes desde 1980, y ha sufrido la erosión del suelo y las tendencias negativas en materia de uso del suelo y biodiversidad. Los niveles de contaminación del aire, agua y océanos por plástico y otros residuos son elevados. Los sistemas productivos están apenas iniciando el largo camino hacia la economía circular. Con más del 80% de la población viviendo en zonas urbanas, los residuos urbanos han venido creciendo significativamente sin que se cuente con métodos modernos de tratamiento, disposición y reciclado.

En paralelo, los crecientes efectos del cambio climático y la alta vulnerabilidad ante eventos extremos (huracanes, olas de calor, sequías, inundaciones, entre otros) son una pesada carga para el desarrollo económico, que demanda mayores inversiones en adaptación al cambio climático, incrementa las restricciones fiscales y limita aún más la disponibilidad de recursos para las políticas sociales y otras prioridades.

La combinación de bajo crecimiento económico y escasa creación de empleo de calidad, con degradación ambiental y choques climáticos, exacerba la conflictividad socioambiental, en un contexto en el que los recursos de uso múltiple, como el agua, se tornan críticos. Esta convergencia de demandas insatisfechas en lo económico, lo social y lo ambiental se suma a la erosión de la confianza de la población en las instituciones y da gran centralidad a las discusiones sobre cómo lograr una transición justa y responsable.

El reto es aprovechar las oportunidades de desarrollo productivo y competitividad en sectores esenciales para la transición carbónica mundial sin dejar de aprovechar las ventajas comparativas tradicionales (en la minería y la industria agroalimentaria, por ejemplo), pero haciéndolo responsablemente, obteniendo un reparto justo de los costos y beneficios y asumiendo conjuntamente los costos de evitar la degradación ambiental.

De esta manera, la dimensión ambiental es una parte consustancial de la nueva estrategia de crecimiento propuesta, que plantea ampliar el alcance de las políticas de desarrollo productivo enfocándose en una serie de sectores dinamizadores, varios de ellos directamente relacionados con el crecimiento verde, como la transición energética, la electromovilidad, la bioeconomía, la economía circular, la seguridad alimentaria y el turismo sostenible. En esa línea, la CEPAL ha ofrecido alternativas para el desarrollo en el marco de lo que ha denominado “gran impulso ambiental para la sostenibilidad”.

La región ha demostrado su compromiso con el medio ambiente a través de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, los compromisos con la neutralidad en carbono, la preocupación por la biodiversidad y la deforestación, la protección de los océanos y la lucha contra la contaminación por plásticos, por mencionar algunos ejemplos. Cabe subrayar que es importante ver todos estos esfuerzos, no como elementos aislados o circunscritos al tema ambiental, sino como elementos centrales de la estrategia de crecimiento y desarrollo productivo, y los respectivos esfuerzos de inversión, financiamiento e innovación.

7. Brecha digital

Las brechas de acceso y uso de las tecnologías digitales son significativas en los países de la región. Y esto es un reto para el desarrollo porque el futuro es digital, y cuanto más tarden los países en aumentar no solo el acceso sino el uso inteligente y masivo de las oportunidades de la nueva economía digital, más retrasarán el aprovechamiento de sus beneficios (Salazar-Xirinachs, 2021).

En cuanto al acceso, en 2022 la penetración de Internet en la región superó el 80%, lo que representa un aumento de aproximadamente 20 puntos porcentuales con respecto a 2016. Este crecimiento fue el resultado de varios factores: la expansión de la cobertura de Internet de banda ancha, impulsada por el despliegue de redes 4G y 5G, la disminución de los costos de acceso gracias al desarrollo de los mercados de telecomunicaciones y la creciente adopción de dispositivos móviles, entre otros. Sin embargo, la penetración de Internet en hogares en las áreas urbanas es del 80,1%, mientras que en las áreas rurales es del 44,4%, en los hogares de los quintiles de ingresos más altos es del 84,7%, mientras que en los de ingresos más bajos es del 50,3%¹².

Parte de la explicación de estas desigualdades de acceso es que la región mantiene una importante brecha de inversión en infraestructura de telecomunicaciones con respecto a regiones como Europa o países como los Estados Unidos, que invierten aproximadamente el doble en términos del PIB. Además, existen problemas relacionados con el entorno regulatorio y de incentivos para el despliegue de infraestructura en zonas de baja rentabilidad.

Otros factores se relacionan con las brechas de demanda. Sobresale la falta de competencias digitales en varios sectores de la población, así como la incapacidad de pagar los costos de los equipos y el servicio de Internet, aun cuando la infraestructura esté disponible. Estos elementos plantean la necesidad de políticas que atiendan estas deficiencias de manera proactiva. En ese sentido, la CEPAL ha propuesto la implementación de una “canasta digital” que financie el acceso de dispositivos básicos y servicios digitales para las personas y familias en situación de pobreza (CEPAL, 2020).

Una dimensión central de la brecha digital en la región es la relacionada con el desarrollo productivo. Destaca la baja adopción de tecnologías digitales, incluso las más básicas, por parte de las empresas. Por ejemplo, más del 60% de las empresas de la región con presencia en Internet tienen una presencia pasiva, es decir, ni siquiera la utilizan para realizar transacciones. La situación es peor en el caso de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), donde se estima que más del 70% ni siquiera tiene presencia en Internet. En una región en la que en numerosos países las mipymes representan más del 95% del tejido empresarial y generan alrededor del 70% del empleo, esta brecha afecta seriamente la productividad y la competitividad y llama a profundizar y aumentar los esfuerzos de extensión de la tecnología digital.

Si persisten brechas de adopción para las tecnologías maduras, estas son mucho mayores cuando se trata de tecnologías digitales emergentes, como la inteligencia artificial. Por ejemplo, entre 2010 y 2021, la inversión privada agregada en IA de todos los países de América Latina no superó el 1,7% del monto de la inversión de los Estados Unidos o el 5% de China, y solo el 2,7% de las publicaciones científicas sobre IA perteneció a América Latina¹³.

Los emprendimientos basados en tecnologías avanzadas son un motor fundamental del desarrollo digital. En la última década, estos han aumentado significativamente en la región: de cada diez empresas emergentes (*startups*) casi nueve de ellas (86%) se basan en tecnologías digitales o pertenecen al sector. En 2022 se contaba con 34 empresas unicornio (empresa emergente valorada en más de 1.000 millones de dólares) en la región. Sin embargo, este número dista mucho todavía de

¹² Véase Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL [en línea] <https://www.cepal.org/es/observatorio-regional-de-banda-ancha>.

¹³ Véase Observatorio de Desarrollo Digital [en línea] <https://desarrollodigital.cepal.org/>.

los 633 y 180 en los Estados Unidos y Europa, respectivamente¹⁴. Por tanto, existe todavía mucho espacio para aumentar la inversión en el emprendimiento digital, y los gobiernos, las empresas y los inversores deben trabajar en estrategias conjuntas a tal fin.

La digitalización puede ser una herramienta poderosa para abordar problemas estructurales de la región en diferentes dimensiones, como la educación, la salud, la seguridad, la justicia, el fortalecimiento institucional, la transformación productiva, entre otros, solo si se la considera como un elemento fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo, se utiliza una adecuada gobernanza y se adopta un enfoque sistémico que impida que se convierta en una nueva fuente de desigualdad. Además, es esencial que las iniciativas nacionales se vean complementadas por agendas y esfuerzos regionales en la materia.

8. Flujos migratorios intrarregionales crecientes

La migración internacional ha adquirido un lugar central en el debate político en América Latina y el Caribe. Prácticamente todos los países de la región son parte de los ciclos migratorios, como países de origen, destino, retorno o tránsito. Según estimaciones de las Naciones Unidas, en 2020, 43 millones de personas de la región vivían fuera de sus países de nacimiento, lo que representa el 15% de la población mundial de migrantes (Naciones Unidas, 2020). Los Estados Unidos siguen siendo el principal destino migratorio, aunque varios países de América del Sur han atraído a muchos migrantes. Por ejemplo, la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) estima que seis millones de venezolanos son migrantes y refugiados en la región y viven principalmente en Colombia, el Perú, el Ecuador, Chile y Brasil.

Los movimientos migratorios en la región se explican tanto por factores de expulsión, como de atracción. Los primeros incluyen la falta estructural de oportunidades de trabajo decente y las crisis económicas, los desastres ambientales y los efectos del cambio climático, las crisis humanitarias y, crecientemente, el aumento de la inseguridad y las violencias de todo tipo. Los segundos incluyen mayores oportunidades de empleo, de estudio, mejores salarios y de reunificación familiar.

Si bien América Latina y el Caribe ha sido tradicionalmente tierra de migración, uno de los rasgos destacados del panorama migratorio actual es su intensificación y complejización. La migración internacional se caracteriza cada vez más por flujos irregulares e incluye migrantes económicos, migrantes ambientales, migración forzada o involuntaria, solicitantes de asilo, refugiados, migrantes en situación irregular, personas traficadas, víctimas de trata y migrantes varados, niños, niñas y adolescentes no acompañados, entre otros. La principal característica de estos movimientos mixtos es la condición de vulnerabilidad de muchas de las personas involucradas.

Las dificultades que enfrentan las personas migrantes en sus desplazamientos han alcanzado ribetes inaceptables que interpelan las conciencias. El tránsito hacia los Estados Unidos se caracteriza por la movilidad en caravanas y la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados en Centroamérica y México, así como por el fuerte aumento del flujo de migrantes a través de la brecha de Darién, una de las rutas de migración más peligrosas del mundo: se estima que en los primeros nueve meses de 2023 alrededor de 400.000 personas utilizaron esta ruta. En América del Sur también hay varias rutas, como el paso fronterizo de Colchane en el altiplano chileno-boliviano, cuyo cruce supone pérdidas de vidas humanas.

La migración es un asunto de desarrollo y de derechos, que exige repuestas basadas en una mirada integral de desarrollo sostenible y la obligación de los Estados de proteger la dignidad humana sin distinción alguna de género, edad, origen, etnia o condición migratoria. Como se señala en el

¹⁴ Ibid.

artículo “Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos”, de Simone Cechini y Jorge Martínez Pizarro, incluido en esta edición especial, la CEPAL propone una mirada enmarcada en una gobernanza migratoria profundamente humana, que permita a los países tomar decisiones apropiadas sin afectar la dignidad de las personas migrantes y en la que se reconozcan sus contribuciones al desarrollo sostenible. Se plantea una migración segura, ordenada y regular, en línea con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. La migración tiene estas características cuando ocurre de acuerdo con las leyes y reglamentos que rigen la salida, entrada y el regreso a los países y la estancia en ellos, y de acuerdo con las obligaciones que emanan del derecho internacional sobre el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes, reconociendo y mitigando los riesgos asociados al movimiento de personas.

Las contribuciones de las personas migrantes son muchas. En varios de los países con mayor inmigración en la región, la población envejece, lo cual plantea la necesidad de incorporar población en edad de trabajar, habida cuenta que se comienza a detectar escasez de mano de obra en algunos sectores, como la agricultura, el cuidado o el sector de los servicios. Además, en estudios de la CEPAL se indican los significativos aportes al crecimiento económico y a la diversidad cultural. En todos los países, las remesas son un factor no menor en la composición del ingreso familiar de los hogares, y contribuyen a aliviar situaciones de pobreza.

Sin embargo, resultan preocupantes las dificultades de acceso al trabajo decente, la protección social, la salud, la educación, así como a la vivienda por parte de muchas personas migrantes, quienes constituyen uno de los grupos poblacionales más vulnerables. Para permitir que las personas migrantes accedan al empleo y a los servicios sociales, se deben facilitar los procesos de regularización. Asimismo, hay que combatir la xenofobia y la discriminación hacia la población migrante.

La CEPAL recomienda la cooperación y la corresponsabilidad entre los Estados, teniendo en cuenta el ciclo migratorio completo. Asimismo, se recomienda a los Estados actualizar sus legislaciones migratorias para que respondan adecuadamente a los nuevos desafíos. Más profundamente, se recomienda avanzar en el cierre de las otras brechas y deficiencias en los modelos de desarrollo a las que se hace referencia en esta sección y en los demás artículos incluido en esta edición especial de *Revista CEPAL*, que con frecuencia son, precisamente, causa de los flujos migratorios en los países de origen.

9. Insuficiente integración económica regional

A pesar de la ilusión que por décadas han tenido los países de la región en cuanto a promover la integración regional y el entusiasmo y la retórica sobre el tema, los resultados son más bien modestos. El comercio intrarregional ha oscilado en torno al 15% del comercio total, y es más intenso entre los países centroamericanos y entre estos y México, que entre los países de América del Sur. Por ejemplo, las exportaciones a los demás socios del Mercado Común Centroamericano (MCCA) representan, en promedio, una cuarta parte del total de las exportaciones de los países miembros, y el MCCA es para ellos el tercer mercado de destino, luego de los Estados Unidos y Europa.

También es baja la participación de los países de la región en el total de flujos de inversión extranjera directa que se reciben. Aunque el proyecto integracionista ha llevado a la creación de numerosas instituciones regionales, los avances son modestos y heterogéneos. Estas caracterizaciones y otras más, así como las razones por las que sigue siendo importante fortalecer la integración económica sobre bases renovadas, y una serie de sugerencias pragmáticas sobre cómo hacerlo, se analizan en el artículo “La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe”, de Luz María de la Mora, incluido en esta edición especial de *Revista CEPAL*.

Como se señala en el artículo, la integración económica en la región se ha concebido desde dos perspectivas muy diferentes: la comercial y económica, y otra más política e ideológica. Desafortunadamente,

esta última con frecuencia ha dominado, lo que ha frenado o desviado el avance hacia la integración económico-comercial. Avanzar hacia una verdadera integración requiere un enfoque pragmático y económico más que ideológico y esta sería una primera conclusión y recomendación.

Hay también otros elementos de lo que podrían llamarse nuevas bases para un proceso de integración regional revitalizado¹⁵. En primer lugar, reconocer que históricamente la economía del desarrollo vio a la integración regional como una alternativa a la inserción internacional, o, en una versión más en línea con el pensamiento de Raúl Prebisch, como una etapa previa necesaria para desarrollar un sector industrial capaz de habilitar las exportaciones industriales hacia los países desarrollados y competir con ellas. Los cambios en materia tecnológica y comercial exigen ajustes en estas visiones. A causa, por un parte, de la fuerte integración de diversas economías de la región con socios comerciales como los Estados Unidos, Europa y China, no solo en términos de flujos de comercio sino mediante acuerdos comerciales, y a causa, por otra parte, de los nuevos paradigmas productivos y tecnológicos alrededor de cadenas globales y regionales de valor, la integración regional y la inserción a la economía mundial no pueden seguir viéndose como alternativas mutuamente excluyentes sino que deben verse como complementarias.

En segundo lugar, el peso y dinamismo de las cadenas globales de valor y las fuertes tendencias hacia su reconfiguración causadas por la geopolítica, la relocalización en países geográficamente cercanos (*nearshoring*) y las tendencias tecnológicas, abren grandes oportunidades para redefinir las estrategias de integración, no solamente a través de la reducción de aranceles, sino, y sobre todo, de la reducción de barreras no arancelarias y la convergencia de estándares técnicos. La cercanía geográfica permite integrar estructuras productivas solo si existe la infraestructura adecuada para el transporte y el contacto físico, con las reglas adecuadas para dar seguridad jurídica, pero también para permitir y reducir el costo de la interoperabilidad en puestos fronterizos, los pagos, y el trasiego de los productos. Por lo tanto, los temas tradicionales de la integración, conocidos en la literatura moderna como “facilitación del comercio” siguen siendo fundamentales. Los costos del comercio entre países de América Latina y el Caribe son muy altos y esto explica, en parte, por qué la región comercia poco entre sí en comparación con otras regiones (Mesquita, Volpe y Blyde, 2008). Por eso, la agenda de reducción de costos y de facilitación del comercio es muy importante. También hay gran diversidad de reglas de origen que no solo elevan costos sino que también vuelven más complejo el comercio y el suministro entre países de la región para exportar entre ellos mismos y al resto del mundo. Los países de la región participan en 33 acuerdos preferenciales de comercio que en total suman 47 grupos de reglas de origen específicas para diferentes productos. Para que el comercio intrarregional e interindustrial florezca también es preciso homologar regulaciones técnicas, dimensión que cobra aún más importancia con los nuevos paradigmas productivos.

En tercer lugar, en contraste con los análisis y realidades de la integración de vieja data, circunscrita al comercio de bienes, la nueva integración debe reconocer la revolución digital y el enorme potencial del comercio de servicios y el comercio electrónico o por medios digitales. Por esto los esfuerzos de integración siglo XXI deben avanzar hacia acuerdos más profundos que incorporen nuevas disciplinas relacionadas con el comercio electrónico, la competencia, las compras gubernamentales, los servicios y las regulaciones técnicas, entre otras. Debe, además, aumentar la interoperabilidad de los sistemas de información de los países. En el campo de la integración digital es necesaria la armonización regulatoria de temas como la ciberseguridad, la privacidad y la protección de datos, los protocolos de transferencia de datos, la tributación de las plataformas y la facilitación del comercio electrónico, así como el fortalecimiento de las capacidades locales para la interconectividad en cuanto a marcos regulatorios, ancho de banda, fibra óptica y alfabetización digital¹⁶. En este sentido existe una agenda

¹⁵ Véanse diversas perspectivas sobre estas nuevas bases en Sanguinetti y otros (2021), Rocha y Ruta (2022), y Mesquita (2018).

¹⁶ Estos y otros temas son los que incluye el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA), que Chile firmó con Nueva Zelanda y Singapur.

digital para América Latina y el Caribe para desarrollar un ecosistema digital regional, que se ha venido negociando y actualizando en sucesivas Conferencias Ministeriales sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, sin embargo, el avance es más lento del que sería deseable (CEPAL, 2022b).

Estos son algunos de los nuevos temas, pero la proliferación de acuerdos comerciales de nueva generación, tanto entre países de la región entre sí como con socios comerciales extrarregionales, también hace que hoy día la aspiración integracionista plantee otras preguntas fundamentales: ¿cómo avanzar hacia la convergencia? ¿cuáles son las opciones operativas para este fin? Una posibilidad sería volver a un modelo de acuerdo regional ambicioso y comprensivo, como la vieja idea del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya sea con o sin los Estados Unidos. Este sería un acuerdo único regional, una versión moderna del mercado común latinoamericano que formuló el mismo Raúl Prebisch, en el que todos los países negociarían un nuevo acuerdo que los cubre a todos. Esta no parece ser una opción factible actualmente. Otro modelo sería trabajar en temas específicos como la acumulación de origen, la facilitación del comercio, la integración energética y el mejoramiento de la infraestructura, entre otros. Esta parece ser la vía más factible, mediante un enfoque pragmático para profundizar los acuerdos de integración y acelerar su convergencia, agregando además los nuevos temas para el comercio de servicios.

Otra línea de trabajo es la atracción de IED para aprovechar conjuntamente las oportunidades de la reconfiguración de las cadenas globales de valor. La forma tradicional de hacer esto es mejorando el clima local de negocios, la capacidad institucional para la atracción de IED, en los servicios posteriores al establecimiento y en la generación de encadenamientos. Pero hoy en día también debe pensarse en políticas de desarrollo productivo conjuntas o cooperativas en sectores o grupos de cadenas de valor con potencial, como los sectores dinamizadores del crecimiento que se presentan en el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo” ya mencionado.

En conclusión, se necesita una nueva hoja de ruta para relanzar la integración con este tipo de agendas. Se trata de una nueva etapa, basada en un nuevo paradigma de integración. Es un trabajo práctico enfocado en la generación de convergencia en los acuerdos y normativas de integración, introduciendo los nuevos temas y complementado por la colaboración en áreas más tradicionales, como la infraestructura física, la interconexión energética y la facilitación aduanera.

10. Espacios fiscales limitados y altos costos del financiamiento

El síndrome de bajo crecimiento que sufre la región es resultado de varios factores, entre los que se destacan las tasas muy bajas de inversión y el lento crecimiento de la productividad. Por lo tanto, elevar las tasas de inversión y el crecimiento de la productividad son dos tareas prioritarias para salir de la situación crónica de bajo crecimiento, cerrar o reducir el decálogo de brechas identificadas, y acelerar el paso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, los crecientes choques climáticos (huracanes, inundaciones, olas de calor y otros desastres naturales) y sus impactos sobre la agricultura, la infraestructura y las poblaciones, está exigiendo un esfuerzo de inversión adicional, que con frecuencia alcanza varios puntos del PIB, solo para compensar los impactos destructivos de estos fenómenos.

De esta manera, tal como se señala en el artículo “Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible”, de Daniel Titelman, incluido en esta edición especial, para dinamizar el crecimiento, avanzar hacia los ODS y enfrentar los impactos del cambio climático, la región enfrenta la imperiosa necesidad de aumentar la inversión, en un contexto en el que la capacidad para hacerlo se ve afectada por los limitados espacios fiscales y los altos costos de financiamiento. Esto requiere

de un marco macroeconómico que aplique activamente la política fiscal, monetaria, macroprudencial, cambiaria y financiera, complementado por esfuerzos en la agenda internacional para reestructurar deudas y reducir las restricciones para el desarrollo (*development distress*) que imponen el elevado servicio de la deuda y los altos costos de financiamiento. El artículo examina una variedad de temas sobre las características de marcos macroeconómicos que sean menos procíclicos, que incorporen estabilizadores automáticos y sirvan para una mejor gestión del ciclo económico. También analiza propuestas para mejorar el nivel de recaudación tributaria y su progresividad, así como las oportunidades para obtener acceso a financiamiento a través de instrumentos innovadores como los bonos temáticos.

El concepto de “restricciones para el desarrollo” se refiere al hecho de que la creciente carga del pago de intereses y su impacto en el espacio fiscal imponen fuertes restricciones al crecimiento. En varios países este pago equivale o supera los gastos en educación, salud y protección social. Además, la reducción de la inversión pública ha sido el principal factor de ajuste fiscal en la última década. La mayoría de los países dedica más recursos al pago de intereses que a la inversión pública, en detrimento del crecimiento económico, el desarrollo productivo y las inversiones en mitigación y adaptación al cambio climático (CEPAL, 2023d).

En cuanto a la inversión privada, parte de la explicación sobre por qué el sector privado no invierte más tiene que ver con factores de clima de inversión, y parte tiene que ver con los bajos niveles de inversión pública, pero a esto debe agregarse que una parte importante del bajo nivel de inversión privada es la ausencia de mayor claridad y escala en las políticas de desarrollo productivo con apuestas sectoriales y alianzas público-privadas, tema que se trata en el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo”, redactado junto con Marco Llinás e incluido en esta edición especial.

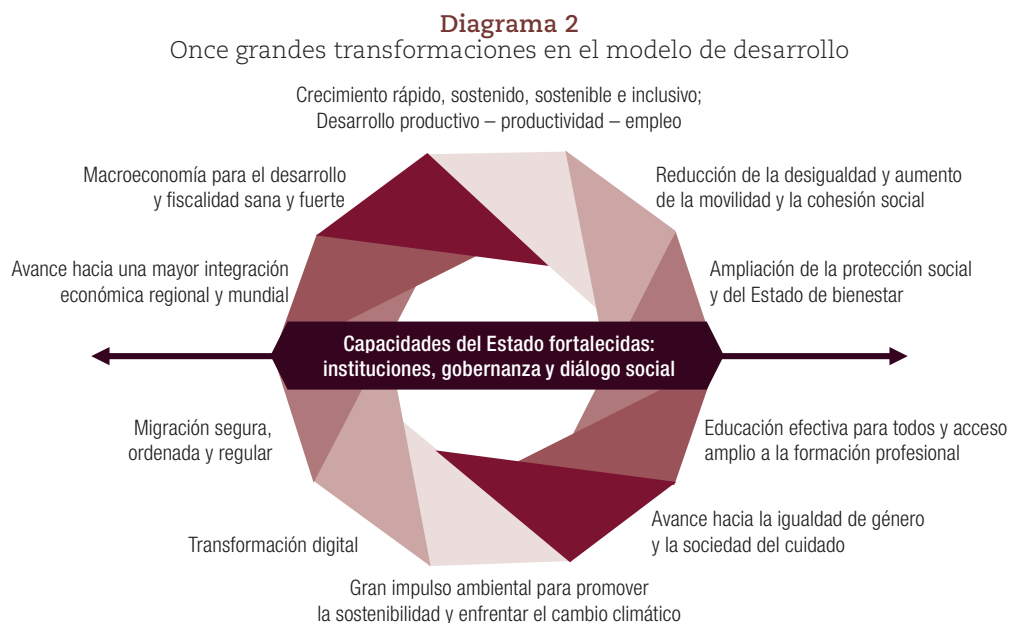
En suma, este decálogo de brechas, brevemente resumido en los párrafos anteriores, y tratado con más amplitud en cada uno de los artículos de esta edición especial de *Revista CEPAL*, es una forma de puntualizar debilidades fundamentales de los actuales patrones de desarrollo de los países de la región. Por supuesto que las situaciones son muy heterogéneas, pero claramente, en mayor o menor medida, cada una de estas caracterizaciones afecta sin excepciones a los países de la región. Además, esta lista de brechas y, por lo tanto, de áreas prioritarias de acción, no son independientes sino altamente interdependientes y se refuerzan mutuamente, de manera que el avance en unas impulsan en avance en otras. Así, los mayores impulsos transformacionales se lograrían si se avanza simultáneamente en varios de estos frentes.

V. ¿Qué hacer? Las 11 grandes transformaciones para crear un futuro más productivo, inclusivo y sostenible

1. Las 11 grandes transformaciones

A diferencia del diagrama 1, en el que se presenta un decálogo de brechas estructurales a modo de diagnóstico, en el diagrama 2 se presentan 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo, de manera prescriptiva para alentar una conversación sobre qué debe hacerse y cómo hacerlo para cerrar o reducir esas brechas. En el diagrama 2 se identifican 11 grandes transformaciones en el modelo de desarrollo de los países de la región para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Estas transformaciones son las necesarias para enfrentar cada una de las diez brechas estructurales identificadas, más una adicional que es transversal y que se refiere a los “cómo”: el fortalecimiento de

las capacidades institucionales, de gobernanza y de diálogo social para las políticas públicas. Como se dijo al inicio de este artículo, además de las trampas de bajo crecimiento y alta desigualdad, una tercera trampa que afecta a la región es la baja capacidad institucional y de gobernanza para enfrentar los retos del desarrollo y su magnitud que caracterizan a los países¹⁷.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. M. Salazar-Xirinachs, "Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad", presentación realizada en el trigésimo noveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022 [en línea] https://periododesesiones.cepal.org/39/sites/pses39/files/presentations/ppt_se_espanol_-_periodo_de_sesiones_cepal.pdf.

La experiencia demuestra que no basta con hacer listas de objetivos y aspiraciones si no se tienen estrategias claras para promover los cambios y si las instituciones no tienen las capacidades para impulsar las transformaciones o transiciones necesarias. Estas capacidades son esenciales para la gestión y gobernanza de las transformaciones e incluyen la creación y gestión de espacios de diálogo social para el desarrollo de visiones prospectivas ampliamente compartidas por los actores clave, así como la ejecución o seguimiento a la ejecución por los mismos actores en cada área de política.

En la sección VI se repasan los retos de gobernanza, capacidades y procesos para gestionar las transformaciones, pero antes conviene dar un ejemplo de la visión transformadora de los modelos de desarrollo presentada aquí con referencia al caso de las políticas de desarrollo productivo, como instrumento para salir de la trampa de bajo crecimiento.

¹⁷ Este enfoque de 11 grandes transformaciones se inspira en el clásico libro de Karl Polanyi (1944). En su argumentación sobre lo que en ese momento él consideró la gran transformación que la política pública debía gestionar, Polanyi señaló los costos de no gestionarla. De manera similar, hoy en día se puede decir que no tener éxito en gestionar estas 11 transformaciones es algo que puede hundir a los países más profundamente en las tres trampas que hemos identificado y dejarnos indefensos ante el cambio climático, además de amenazar la vida democrática misma.

2. Promoción de un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible como ejemplo de integración de los “qué” y los “cómo”

La propuesta de la CEPAL sobre “qué” hacer y “cómo” hacerlo para evitar una tercera década perdida, dinamizar el crecimiento económico y orientarlo hacia uno más sostenido, inclusivo y sostenible incluye como ingrediente fundamental que los países amplíen sus políticas de desarrollo productivo con el foco puesto en la nueva generación de estas políticas. Para ello es preciso hacer apuestas sectoriales y utilizar el enfoque de clústeres como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de colaboración y gestión para el desarrollo productivo y mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo¹⁸.

Para promover esta gran transformación productiva hemos propuesto los 15 sectores impulsores o dinamizadores del crecimiento que se incluyen en el diagrama 3. Por sus efectos de arrastre (y en la innovación y la creación de empleo decente) y, en un importante número de casos, por estar alineados con ventajas competitivas potenciales de los países, además de sus impactos favorables en la transición energética y producción amigable con la naturaleza y el planeta, estos sectores, de manera diversa, ofrecen importantes oportunidades de liderar transformaciones productivas que le den al crecimiento no solo mayor dinamismo y mayor productividad, sino también mayor tracción en la creación de empleo y mayor sostenibilidad en términos ambientales.

Una advertencia importante es que el planteo de este conjunto de sectores no es aplicable a todos los países, sino un ejemplo de lo que puede ser un conjunto de apuestas sectoriales de alto retorno para el desarrollo, pero en el entendido de que cada país o territorio dentro de un país debe definir sus prioridades, eliminando algunos sectores y agregando otros, para equilibrar un grupo de apuestas productivas de acuerdo con sus propias ventajas competitivas y capacidades institucionales. El mensaje central es que para dinamizar y orientar el crecimiento en la dirección de mayor productividad, inclusión y sostenibilidad es importante que las políticas de desarrollo productivo definan un norte en términos de un conjunto de sectores prioritarios y organicen procesos de colaboración entre los actores clave de cada sector. Esto no es algo que se pueda dejar librado a las fuerzas del mercado, es algo que debe ser orientado y gestionado por la política pública, trabajando en estrecha colaboración con el sector privado, el sector académico, los actores locales y otros actores relevantes.

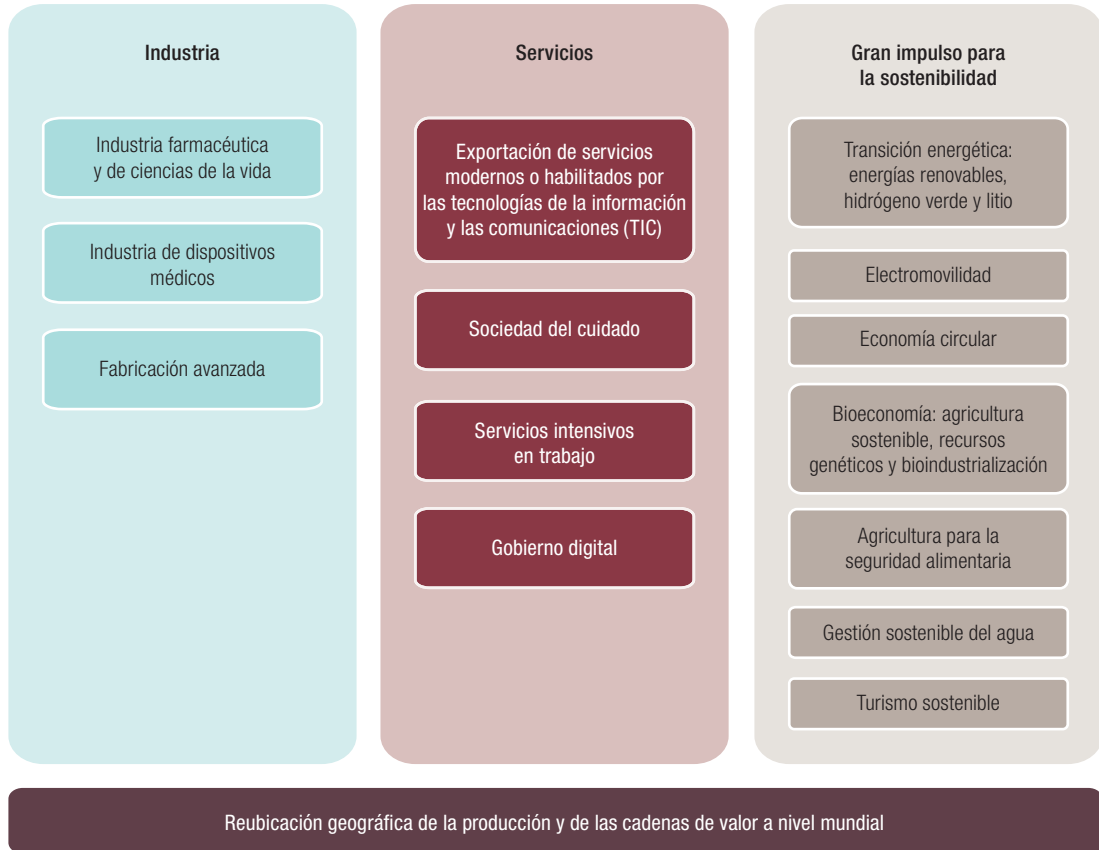
Otro mensaje importante es que, al igual que ocurre con los portafolios financieros, no es razonable esperar que todas las apuestas en sectores productivos sean exitosas; sin embargo, el esfuerzo es rentable para el desarrollo si una mayoría lo es y resulta en un impulso transformador en términos de productividad y crecimiento de la economía. Para esto, es importante tener sistemas de seguimiento claro, para no apoyar iniciativas y proyectos estén mal orientados (Rodrik, 2024a).

La definición en el ámbito nacional de una serie de sectores prioritarios para las políticas de desarrollo productivo presenta una serie de ventajas: i) da señales a las instituciones educativas y de formación profesional y a los jóvenes sobre el tipo de especialidades profesionales que tendrán demanda en el futuro y ofrece oportunidades concretas de participar en el desarrollo productivo del país o región, ii) da señales a los inversionistas y a los socios comerciales del país sobre las áreas de política pública en que se está trabajando en favor de la inversión, el crecimiento y la colaboración y ofrece oportunidades concretas de participación¹⁹ y iii) da señales sobre las áreas en que el país está haciendo esfuerzos especiales para aprovechar la tendencia de reubicación geográfica de la producción y de reconfiguración de las cadenas de valor que está ocurriendo en la nueva etapa de la globalización.

¹⁸ Véanse más detalles en el artículo “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo” incluido en esta edición especial. Además, sobre el valor del enfoque de clústeres bajo principios de gobernanza experimentalista véanse, por ejemplo, Linás (2021); Salazar-Xirinachs (2020a y b); Monge-González y Salazar-Xirinachs (2016).

¹⁹ Véase, por ejemplo, CEPAL (2023b).

Diagrama 3
Gran transformación productiva para la productividad, la inclusión
y la sostenibilidad: portafolio de sectores impulsores



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago, 2023.

La organización de los sectores en tres columnas en el diagrama 3 muestra otra característica muy importante de la nueva estrategia de crecimiento y desarrollo propuesta: que esta ya no está limitada a la industrialización, sino que debe también apostar decididamente por los sectores de servicios, así como por el “gran impulso para la sostenibilidad”, en particular en áreas como la transición energética, la electromovilidad y la economía circular, entre otras²⁰.

Otras sugerencias sobre qué hacer para promover las transformaciones del decálogo se presentan en los diferentes artículos incluidos en esta edición especial de *Revista CEPAL*.

²⁰ Véase un análisis que enfatiza estos dos temas como pilares para una nueva estrategia de crecimiento para los países en desarrollo en Rodrik y Stiglitz (2024).

VI. ¿Cómo hacerlo? Capacidades, procesos y tipos de gobernanza necesarios para gestionar las transformaciones

1. Tipos de conocimiento necesarios para transformar el mundo

Tal como sugiere Swilling (2020), es necesario distinguir tres tipos de conocimiento que son importantes para actuar con efectividad en un mundo incierto, complejo y cambiante: i) el conocimiento técnico de los sistemas, que es el referido a los sistemas socioeconómicos, ecológicos y tecnológicos, ii) el conocimiento prospectivo o de objetivos, que es la formulación y comprensión de los futuros deseables, tomando en cuenta de manera anticipada (en la medida de lo posible) los impactos disruptivos y las tendencias que pueden afectar los senderos de avance y iii) el conocimiento de las transformaciones, que es el conocimiento sobre los procesos de cambio y las transiciones, es decir, sobre cómo pasar de donde estamos a donde queremos estar, incluidas, en particular, las capacidades y procesos de gobernanza para orientar la acción colectiva hacia los escenarios deseados y evitar perder el rumbo.

El conocimiento técnico de los sistemas en cada una de las diez áreas identificadas en esta visión sobre los retos del desarrollo en la región, lo que he llamado el decálogo, se pone de manifiesto en cada uno de los artículos de esta edición especial de *Revista CEPAL*, en que los sistemas y brechas se analizan con una combinación de narrativas apoyadas por la teoría y los datos empíricos sobre el tema.

Los otros dos tipos de conocimiento van más allá del contenido técnico de las políticas, son más bien construcciones sociales y, como tales, fundamentales para promover la acción colectiva, construyendo sobre la comprensión que la colectividad tenga de los sistemas. Estos dos tipos de conocimiento y su papel en la transformación de los modelos de desarrollo se comentan a continuación.

2. ¿Cómo gestionar las transformaciones?

El conocimiento de los procesos de transformación es complejo y ha recibido relativamente poca atención analítica. Con frecuencia se definen objetivos y aspiraciones, pero sin una idea clara de cómo llegar a esos objetivos o escenarios futuros. Por eso, el análisis y la comprensión de los procesos de cambio estructural o transiciones es un tema de suma relevancia al que la CEPAL le está dedicando creciente atención analítica y práctica.

Los países de la región tienen una historia de innumerables reformas para transformar diversos aspectos de sus patrones de desarrollo, desde estrategias fuertemente lideradas por el Estado, hasta estrategias que confiaban más en los mercados, la desregulación y la apertura económica. Pero la dicotomía Estado-mercado se queda corta y puede ser incluso dañina para pensar las condiciones y los procesos de transformación, porque simplifica la complejidad de estos procesos y puede llevar a discusiones más ideológicas que prácticas.

Lo cierto es que la experiencia demuestra que el proceso por el cual se diseñan, adoptan, y, sobre todo, se ejecutan las políticas es tan importante como el contenido de las mismas porque las políticas se formulan y aplican en contextos específicos con ciertas capacidades institucionales, restricciones sociopolíticas y financieras, así como de la economía y geopolítica internacional.

De esta manera, la capacidad institucional del Estado y la forma en que una variedad de actores estatales y no estatales actúan e interactúan para formular y poner en práctica una política o reforma económica, social o institucional, incide sobre la eficacia de estas políticas. Por lo tanto, analizar los

“cómo” requiere conocimiento que van más allá del contenido técnico específico de las políticas para comprender los procesos (diálogo social, negociación, definición de objetivos, evaluación, corrección de rumbos), las capacidades institucionales y las estrategias para poner en práctica determinadas políticas, todo lo cual define la capacidad y eficacia directiva, orientadora y facilitadora del Estado. Este es un tema amplio en el que la CEPAL está haciendo renovados esfuerzos de investigación y diálogo con actores clave.

3. La necesidad de pensar el futuro y el papel de la prospectiva como herramienta para liderar el cambio y mantener o ajustar el rumbo

Un ingrediente fundamental para impulsar las grandes transformaciones en los modelos de desarrollo es tener espacios colectivos donde diversos grupos de la sociedad y las instituciones del Estado puedan pensar el futuro, para que a partir de esos ejercicios puedan incidir en él sobre la base en amplios acuerdos y a través de esto tener políticas de largo plazo o políticas de Estado. Las decisiones y estrategias de largo plazo no deberían estar a merced del cortoplacismo y de los vaivenes políticos, y menos cuando estos obedecen a una dinámica de polarización. La disciplina de la prospectiva provee métodos para la construcción de visiones de desarrollo de largo plazo y la conducción de diálogos encaminados a definir escenarios futuros y acuerdos sobre el futuro deseado por todos. Provee herramientas útiles para generar consensos, articular visiones de futuro, acordar compromisos y construir políticas de Estado. Sin embargo, las capacidades prospectivas en las instituciones y en la sociedad no surgen espontáneamente, es necesario crearlas y desarrollarlas y esto debe verse como una de las transformaciones necesarias como parte de las políticas de desarrollo (Máttar y Perrotti, 2023 y Medina Vásquez, 2023).

La prospectiva facilita la exploración y el análisis de futuros posibles, la construcción de escenarios alternativos de mediano y largo plazo, proporciona insumos para anticipar eventos inesperados de alto impacto y, junto con la planificación y las políticas públicas, identifica métodos para la elección de escenarios. Su utilización como componente de las políticas públicas sirve para desarrollar capacidades de resiliencia y recuperación transformadora, abordar la incertidumbre global y las crisis recurrentes, vislumbrar alternativas de salida de las crisis, producir gobernanza anticipatoria e intertemporal, y generar un diálogo social permanente, que conecte a las instituciones con la ciudadanía y los actores políticos y sociales y cree amplios consensos sobre las direcciones del desarrollo.

Sin embargo, son pocos los países de la región que han utilizado la prospectiva como herramienta cotidiana del quehacer de lo público. Existen visiones de país y escenarios deseados que han sido construidos con la participación de los respectivos gobiernos, pero su aplicación en el campo de las políticas es escasa y muy reciente. En rigor, la prospectiva y la planeación estratégica deberían ser herramientas orgánicas tanto del quehacer público y como del sector privado y la sociedad civil, y en la CEPAL nos hemos propuesto darle una prioridad elevada al objetivo de ayudar a fortalecer los procesos de prospectiva en la región. Por ejemplo, ya existen comisiones de futuro en tres Congresos nacionales de la región, y la CEPAL está iniciando un proyecto para facilitar la creación de más espacios de este tipo en diversos países.

4. Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones

Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones en cada área de política son esenciales para que las políticas públicas sean eficaces en la transformación de las realidades en sus áreas de competencia. En el cuadro 1 se resumen las características de cada una de estas cuatro categorías de capacidades. En él se ofrece un marco analítico para hacer diagnósticos y elaborar estrategias para el fortalecimiento de estas capacidades en diversas áreas de política, como las del decálogo, lo que es un ingrediente central para que un Estado y una sociedad tengan la capacidad de gestionar las grandes transformaciones que requieren los modelos de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe.

Además, las instituciones deben, por supuesto, disponer del financiamiento adecuado para contar con estas capacidades y darles sostenibilidad, aunque debe señalarse que disponer de financiamiento adecuado de ninguna manera garantiza que una institución tenga capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas, lo que es un reto en sí mismo más allá del financiamiento. El reto financiero supone condiciones como un suficiente espacio fiscal para apoyar a las instituciones encargadas de las transformaciones prioritarias, una gestión presupuestaria que permita alcanzar la suficiencia de recursos proporcionales a la magnitud del reto institucional, procesos efectivos de negociación presupuestaria con la autoridad fiscal, alineación de los planes nacionales de desarrollo con las grandes transformaciones prioritarias y los respectivos procesos presupuestarios, así como transparencia y rendición de cuentas.

Cuadro 1

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

Capacidades	Objetivos
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la planificación estratégica con visión de mediano y largo plazo en el proceso/ciclo de las políticas. • Generar políticas integrales con enfoques transversales en áreas clave del desarrollo. • Crear y gestionar sistemas integrales de información para apoyar la gestión e implementación de las políticas. • Evaluar el impacto de las políticas y los resultados de los programas. • Fortalecer la coherencia de los mandatos normativos con la capacidad de los organismos públicos. • Rendir cuentas para optimizar la función pública. • Generar una cultura de aprendizaje continuo.
Operativas (dimensión operacional de la gestión y la administración públicas)	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de herramientas modernas de gestión pública en materia de procedimientos presupuestarios, de planificación, de gestión y evaluación de resultados, y de rendición de cuentas. • Mecanismos para evaluar la productividad y garantizar la provisión eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos. • Fortalecer las políticas de recursos humanos para aumentar las capacidades profesionales, técnicas y administrativas para la ejecución de las políticas. • Interfases modernas basadas en el gobierno digital para la interacción y los servicios a la ciudadanía. • Instancias de coordinación público-pública efectivas. • Optimizar la participación significativa del sector privado y otros actores. • Mecanismos para la ejecución transparente y honesta de los recursos públicos. • Medición y seguimiento de la satisfacción ciudadana con los servicios y las instituciones públicas.
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de espacios de diálogo social entre los actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas. • Liderazgos públicos que generen confianza y potencien la coordinación y la colaboración con la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. • Colaboración y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. • Colaboración entre pares, a nivel local, nacional, regional e internacional. • Obtención de consensos entre y dentro de comunidades, gobierno, sector privado, sociedad civil, entre otros actores.
Prospectivas	<ul style="list-style-type: none"> • Anticipación y seguimiento de mega tendencias globales que afectan el desarrollo regional. • Construcción participativa de escenarios futuros de desarrollo deseables y su apropiación por los agentes del desarrollo. • Apoyo al diseño y ejecución de políticas públicas de Estado. • Respuestas institucionales rápidas y eficaces frente a crisis, disrupciones y acontecimientos inesperados de alto impacto que trastocan el desarrollo. • Cultura del diálogo instalada para anticipar y gestionar conflictos entre actores del desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

5. Modalidades de diálogo social²¹

Como se ha argumentado, los procesos de transformación económica y social son el resultado de múltiples fuerzas y están inmersos en contextos institucionales, económicos e ideológicos muy específicos de cada país, así como lo está cualquier esfuerzo de diálogo social orientado a la construcción de visiones ampliamente compartidas para orientar la acción colectiva en concordancia con ellas, y evitar la parálisis, o el logro de acuerdos sobre reformas en áreas específicas. El diálogo social es, de esta manera, un instrumento clave para gestionar y orientar las transformaciones.

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

a) Diálogo social para la estabilización macroeconómica

En una mayoría de experiencias, este tipo de diálogos se inician en momentos de crisis, ya sea inflacionaria, financiera, recesiva o de empleo. El objetivo de estos procesos es negociar un paquete de medidas macroeconómicas (fiscales, monetarias, salariales, entre otras) donde pesan marcadamente los aspectos distributivos relacionados con la forma en que se van a distribuir los costos del ajuste entre diferentes grupos de la sociedad. Con frecuencia se trata de negociar programas que logren un equilibrio económico y político entre medidas de recorte o contención de una variedad de gastos fiscales (que incluye cómo proteger las transferencias sociales, en particular para los grupos más vulnerables), aumentos de impuestos, acuerdos sobre la fijación y trayectoria de los salarios, tanto públicos como privados, y el compromiso sindical de deponer huelgas y movilizaciones en las calles o lugares públicos. Países como Irlanda, en un momento de seria crisis económica, logró negociar exitosamente un acuerdo de este tipo que ayudó a resolverla. Algunos países han tenido largos procesos de concertación para llegar a acuerdos amplios y comprensivos, con diverso grado de éxito, y también de fracaso, en términos de posterior implementación.

b) Diálogo social en materia de políticas laborales

Los objetivos de este tipo de diálogo social son la negociación de salarios, condiciones laborales y diversos tipos de legislación laboral. Este es el típico proceso tripartito que es tradicional en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en el que participan ministerios de trabajo, representantes de las organizaciones de empleadores y representantes de organizaciones de trabajadores. La mayoría de estas negociaciones ocurren en el contexto de instituciones específicamente establecidas para estos fines, como consejos superiores de trabajo, consejos para el salario mínimo o mesas de diálogo ad hoc.

c) Diálogo social para el desarrollo productivo

Existe una nutrida experiencia internacional y regional de diálogo social en temas de formación vocacional para resolver necesidades y definir políticas y programas en materia de competencias laborales. En América Latina y el Caribe el modelo de centros de formación vocacional o profesional fue establecido desde un principio con un estilo de gobernanza tripartita, con participación del gobierno, los empleadores y los trabajadores (Salazar-Xirinachs y Vargas-Zúñiga, 2017).

²¹ Esta sección se basa en Salazar-Xirinachs (2022a).

Además, desde hace unas dos décadas se popularizaron en varios países los consejos de promoción de la productividad y de la competitividad. Sin embargo, estos consejos, salvo pocas excepciones, se organizaron con una representación y gobernanza bipartita, es decir, como alianzas público-privadas, donde la parte privada estaba constituida solo por líderes o representantes empresariales. Este es un tipo de diálogo que se diferencia de los diálogos laborales y salariales porque son diálogos para hacer una construcción conjunta de “suma positiva”, es decir, donde todos los actores ganan, en vez de ser juegos que aunque no lo sean, generalmente se perciben como de “suma cero”, en donde lo que lo que una parte gana, tiende a verse como una pérdida para la otra parte.

Uno de los tipos de interacción, que más que de diálogo es de construcción conjunta mediante múltiples interacciones y colaboración, son las políticas basadas en el enfoque de clústeres, que se han extendido en los últimos 20 años en América Latina. Los clústeres aportan gobernanza y coordinación (con enfoque de triple hélice: sector público, sector privado y sector académico) a nivel de sectores o cadenas de valor, allí donde esta es débil o inexistente. El objetivo es resolver problemas muy concretos de bienes públicos, talento humano e innovación, y promover la competitividad, la productividad y la internacionalización de las empresas integrantes de los clústeres.

d) Diálogo para el desarrollo territorial

Finalmente, no todos los procesos de diálogo social se dan en el ámbito nacional, son muy importantes los procesos de diálogo en el ámbito local en torno a proyectos de infraestructura, o en una variedad de ámbitos de política para el desarrollo local y territorial, con la participación de una variedad de actores. Estos diálogos con participación de actores locales son importantes para definir estrategias regionales y para romper la tradición muy centralizada de toma de decisiones que es característica en muchos países. Es importante lograr un adecuado equilibrio entre las políticas que construyen “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y las que construyen “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*).

Existen, por supuesto, varios otros tipos de diálogo y consultas, como los que involucran a las comunidades locales alrededor de los impactos sociales o ambientales de grandes proyectos de infraestructura o de minería.

En conclusión, estas distinciones sobre ámbitos y modalidades del diálogo social son importantes, pero se trata solo de una parte del reto político y de acción colectiva mucho más amplio sobre cómo llegar a acuerdos, promover procesos continuos de reforma de políticas en una serie de ámbitos y promover una amplia participación ciudadana a través de diversos mecanismos en proyectos de reforma y transformación, particularmente en la situación de crisis del desarrollo que caracteriza actualmente a la mayoría de los países de la región. En este marco, el papel de los liderazgos, no solo a nivel nacional, sino de todos los sectores, es fundamental.

La institucionalidad de los países latinoamericanos debe incorporar nuevas modalidades de participación, diálogo y consulta en las escalas nacional, subnacional y local. Estos espacios son fundamentales para mejorar los procesos de gobernanza y viabilizar las transformaciones necesarias.

En suma, las capacidades, procesos y tipos de gobernanza para impulsar las transformaciones, lo que hemos llamado los “cómo” del desarrollo económico, es un área de conocimiento para la transformación de los modelos de desarrollo que considero que ha estado subestimada, y cuyo conocimiento no es sistemático y mucho menos ampliamente compartido entre los líderes de todos los sectores interesados en los cambios y las reformas económicas y sociales.

VII. Comentario final

América Latina y el Caribe está sumida en tres trampas de desarrollo: bajo crecimiento, no solo en el corto plazo sino también en el largo plazo; elevada desigualdad y baja movilidad social, y baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva para enfrentar los retos del desarrollo. Por eso no es exagerado afirmar que la región se encuentra en una crisis del desarrollo.

Además, las condiciones de la economía mundial no son las más favorables. Las características de la globalización y la interdependencia están cambiando hacia una nueva era con predominancia de la geopolítica, una globalización descentralizada en varios polos de influencia (poliglobalización) y un nuevo conjunto de reglas para el comercio y la inversión. El reto para la región es navegar con éxito este proceso de globalización redefinido, comprenderlo bien para identificar sus riesgos y amenazas, aprovechar las oportunidades que abre, y también influir con posiciones regionales en las negociaciones multilaterales para evitar escenarios desfavorables y fortalecer el sistema multilateral.

Este artículo ha ofrecido una lectura de los retos del desarrollo en los países de la región alrededor de diez áreas de grandes brechas que en mayor o menor medida son comunes a todos los países, lo que he llamado el decálogo, que define una lista de áreas prioritarias de acción para la política pública y los esfuerzos colectivos de transformación.

Sin embargo, decir qué hacer en términos de señalar las brechas y definir metas y objetivos no nos lleva muy lejos si no se tiene una conversación sistemática sobre cómo pasar de la situación presente a los escenarios deseables. La pregunta sobre los “cómo” lleva a analizar los retos de gobernanza, de capacidades institucionales y de espacios de diálogo social no solo para pensar el futuro, sino también como instrumentos para la gestión del cambio, que son esenciales para que cada sociedad defina su norte y desarrolle estrategias efectivas de acción colectiva para avanzar. Estos temas constituyen un área de gran importancia en sí misma en la conversación sobre los retos del desarrollo regional y sobre la gestión de las transformaciones. Todo lo anterior define una agenda de 11 grandes transformaciones que presentamos como una lista mínima de temas prioritarios que la región debe abordar.

Estos temas constituyen el principio organizador de las contribuciones a esta edición especial de *Revista CEPAL* en ocasión del 75° aniversario de nuestra institución.

Aspirar a crear un nuevo consenso sobre el desarrollo en la región puede ser un objetivo demasiado ambicioso, pero es, sin duda, un objetivo deseable, y en ese espíritu ofrecemos esta edición especial de *Revista CEPAL*. Con visión y estrategia de largo plazo, con la participación real de todos los actores y un Estado e instituciones competentes con capacidades para orientar, convocar y dar servicios de calidad es posible avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en la región.

Bibliografía

- Artecona, R. y H. Velloso (2022), “Towards a new industrial policy: The United States economic policy agenda post-COVID-19”, *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.*, N° 22 (LC/TS.2022/152-LC/WAS/TS.2022/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brown, G., M. El-Erian y M. Spence (2023), *Permacrisis: A Plan to Fix a Fractured World*, Londres, Simon & Schuster.
- Busso, M. y otros (2012), *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1967), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XIX Editores.

- CEPAL (Comisión Económica para América latina y el Caribe) (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2023 (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- (2023b), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2023c), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- (2023d), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración. Síntesis* (LC/FDS.6/4/Rev.1), Santiago.
- (2023e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2023 (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022b), *Un camino digital para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (LC/CMSI.8/3), Santiago.
- (2020), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.
- (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801(SES.25/4)), Santiago.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago.
- (1986), *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano: realidades y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1372-P), Santiago.
- (1984), “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1332), Santiago.
- (1963), “La dificultad de conformar un mercado común latinoamericano”, Santiago.
- (1961), “Desarrollo económico, planificación y cooperación internacional”, Santiago.
- Fajardo, M. (2022), *The World that Latin America Created: The United Nations Economic Commission for Latin America in the Development Era*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Fajnzylber, F. (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL).
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Nueva Imagen.
- Ffrench Davis, R. (1988), “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Furtado, C. (1958), “The external disequilibrium in the underdeveloped economies”, *Indian Journal of Economics*, vol. 38, N° 151.
- (1952), “Capital formation and economic development”, *International Economic Papers*, vol. 4.
- Iglesias, E. y otros (1972), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, vol. 2, Fondo de Cultura Económica.
- Khanna, R. (2023), “The new industrial age: America. should once again become a manufacturing superpower”, *Foreign Affairs*, vol. 102, N° 141.
- Llinás, M. (2021), *Iniciativas clúster: una forma concreta y efectiva de “mover la aguja” de la productividad*, Puntoaparte Editores.
- Máttar, J. y D. Perroti (2023), “Prospectiva del desarrollo sostenible y el cambio climático en América Latina”, *Latinoamérica 2050, retos, escenarios y acciones*, C. Olavarrieta, G. Gándara y J. Máttar (coords.), Universidad Franz Tamayo (UNIFRANZ).

- Mazzuca, S. L. y G. Munck (2020), *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*, Cambridge Elements in Politics and Society in Latin America, Cambridge University Press.
- Medina Vásquez, J. (2023), *Prospectiva para un mundo interdependiente*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Mesquita, M. (2018), “Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe”, *Informe Especial sobre Integración y Comercio*, Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID).
- Mesquita, M., C. Volpe y J. S. Blyde (2008), “Unclogging the arteries. The impact of transport costs on Latin American and Caribbean Trade”, *Informe Especial sobre Integración y Comercio*, Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID).
- Monge-González, R. y J. N. Salazar-Xirinachs (2016), “Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco: lecciones para América Latina y el Caribe”, *OIT Américas Informes Técnicos*, N° 3 [en línea] https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_605088/lang--en/index.htm.
- Naciones Unidas (2023), *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6. Reformas de la arquitectura financiera internacional*, Nueva York, mayo.
- _____(2021), *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, Nueva York.
- _____(2020), *International Migration 2020 Highlights (ST/ESA/SER.A/452)*, Nueva York.
- Ocampo, J. A. (2023), “Conferencia magistral de José Antonio Ocampo: ‘Reformas al sistema financiero internacional’”, Santiago, 18 de agosto [en línea] <https://www.cepal.org/es/discursos/conferencia-magistral-jose-antonio-ocampo-reformas-al-sistema-financiero-internacional>.
- Ocampo, J. A. y G. Rosenthal (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*, Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/REV.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pinto, A. (1976), “Nota sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Polany, K. (1944), *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1979), “Las teorías neoclásicas del liberalismo económico”, *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/1084), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), abril.
- _____(1978), “Notas sobre el capitalismo periférico”, *Estudios Internacionales*, vol. 11, N° 43.
- _____(1976), “Crítica al capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- _____(1970), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Santiago, Naciones Unidas.
- _____(1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1959), *El mercado común latinoamericano (E/CN.12/531)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- _____(1950), “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico”, *Estudio económico de América Latina, 1949 (E/CN.12/164/Rev.1)*, Nueva York, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- _____(1949), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *El Trimestre Económico*, vol. 16, N° 63, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, N. y M. Ruta (eds.) (2022), *Deep Trade Agreements: Anchoring Global Value Chains in Latin America and the Caribbean*, World Bank Publications.
- Rodrik, D. (2024a), “Getting industrial policy right”, *Financial Times*, 9 de febrero.
- _____(2024b), “Addressing challenges of a new era: against rule of thumb economics”, *Finance & Development*, Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- _____(2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the future of the world economy*, Nueva York, W. W. Norton & Co.
- _____(1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Rodrik, D. y J. Stiglitz (2024), “A new growth strategy for developing nations”, Universidad Harvard [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/new-growth-strategy-developing-nations>.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2022a), “Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/22)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2022b), “Presentación del documento de posición de la CEPAL a cargo de José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la CEPAL” [en línea] <https://periododesesiones.cepal.org/39/es/videos/presentacion-documento-posicion-la-cepal-cargo-jose-manuel-salazar-xirinachs-secretario>.

- (2021), *Transformación digital, reactivación económica y empleo en América Latina y el Caribe post-COVID-19*, XI Foro de Competitividad de las Américas, Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Red Interamericana de Competitividad (RIAC) [en línea] <https://riacevents.org/RIACforo/presentaciones>.
- (2020a), “Cluster-based policies: what have we learned?”, *The Oxford Handbook on Industrial Hubs and Economic Development*, Oxford University Press.
- (2020b), “Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo”, Washington, D.C., inédito.
- Salazar-Xirinachs, J. M y F. Vargas-Zúñiga (2017), *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnósticos y lineamientos para su fortalecimiento*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe/ Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Linás (2024), Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sanguinetti, P. y otros (2021), *RED 2021: caminos para la integración: facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valor*, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Stiglitz, J. (2003), *Globalization and its Discontents*, Norton & Company.
- Sunkel, O. (comp.) (1991), “El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina”, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 5 (E/CEPAL/G.1143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL/PNUMA).
- (1958), “La inflación: un enfoque heterodoxo”, *El Trimestre Económico*.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Sunkel, O. y G. Zulueta (1990), “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1642-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, O. y E. F. Fuenzalida (1978), “Capitalismo transnacional y desarrollo nacional”, *Estudios Internacionales*, vol. 11, N° 44.
- Swilling, M. (2020), *The Age of Sustainability: Just Transitions in a Complex World*, Londres, Routledge.

Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global¹

Rebeca Grynspan

Recibido: 09/01/2024
Aceptado: 10/01/2024

Resumen

Este artículo analiza el proceso actual de globalización desde la crisis mundial de 2008. En un contexto mundial caracterizado por un menor dinamismo del crecimiento y del comercio mundial de bienes en relación con el auge que alcanzó la hiperglobalización en las décadas de 1990 y 2000, se plantea que, más que a un proceso de desglobalización, la economía internacional asiste a un proceso de poliglobalización, caracterizado por una mayor descentralización de la gobernanza de la economía mundial, la multipolaridad y la geoeconomía y el retorno de la política industrial. En este sentido, se reivindica el legado de Prebisch en torno a la centralidad que esta política tuvo en casos exitosos de desarrollo como el de la República de Corea. Se sostiene que una política industrial exitosa debe dinamizar las exportaciones así como armonizar las relaciones Estado-mercado en términos de autonomía e integración público-privada.

Palabras clave

Globalización, crisis económica, desindustrialización, comercio internacional, multilateralismo, Prebisch, Raúl, política industrial, relación de intercambio, cooperación económica entre países en desarrollo

Clasificación JEL

F61, F62, F64, F65

Autora

Rebeca Grynspan es Secretaria General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Correo electrónico: rebeca.grynspan@unctad.org.

¹ Este artículo está basado en la presentación realizada por la autora con ocasión de la XVII Cátedra Raúl Prebisch, en la sede de la CEPAL en Santiago, el 30 de octubre de 2023.

I. Introducción

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) son instituciones hermanas, porque son hijas del mismo padre: Raúl Prebisch. Una de las cosas que deja la CEPAL en todos los economistas que pasamos por ella es una sana y permanente dosis de heterodoxia, una heterodoxia que me sirvió de vacuna ante muchos de los excesos de la política pública, tan marcada por el consenso de Washington, la búsqueda de modelos económicos cada vez más matemáticos y el mesianismo del libre mercado.

Lo cierto es que, como decía Edith Hamilton, la heterodoxia de una generación es la ortodoxia de la siguiente (Hamilton, 1930). Ahora, que el reduccionismo del consenso de Washington se ha reconocido, el mundo ha vivido la crisis de 2008 y se han visto los enormes retrocesos que produjo la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), finalmente vemos el retorno de la política industrial en occidente: la heterodoxia está de nuevo en boga. Esto es un llamado a la CEPAL y a la UNCTAD y, por supuesto, nos remite a Raúl Prebisch. En 2023, la CEPAL celebra 75 años de vida y la UNCTAD celebrará sus 60 años en 2024. Es un momento propicio para reflexionar sobre preguntas que siguen abiertas.

Este es el objetivo principal de estas palabras: hablar de este cambio generacional en el pensamiento económico, que responde a un cambio tectónico en el terreno de la globalización y que describo como un paso entre un período de “hiperglobalización” (como lo llamó Rodrik) (Rodrik, 2011), a un período que denominó “poliglobalización”.

Este análisis se divide en tres partes, además de la Introducción. En primer lugar, me referiré a la hiperglobalización; en segundo lugar, plantearé algunas ideas sobre este período de posible poliglobalización que está surgiendo, y, por último, reflexionaré sobre el legado de Raúl Prebisch en el contexto del trabajo que la CEPAL, la UNCTAD y las Naciones Unidas en general están llamadas a realizar en este nuevo paradigma.

Es importante reflexionar sobre un aspecto muy importante: millones de personas están sufriendo. Las crisis económicas en cascada, que incluyen el COVID-19, los implacables desastres climáticos, la guerra, la geopolítica y las insostenibles cargas de la deuda están cuestionando el tejido mismo de nuestra sociedad global. Las agendas comunes que elaboramos juntos en 2015, convencidos de que nuestro destino y nuestra humanidad estaban unidos, corren peligro. A este ritmo, solo el 15% de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se cumplirán en 2030 y hemos visto regresiones en los indicadores de pobreza, hambre e igualdad de género (Naciones Unidas, 2023a).

La inversión extranjera directa, por tanto tiempo un motor de crecimiento y desarrollo, sigue estancada desde la crisis de 2008 en la gran mayoría de países en desarrollo. Hay una brecha de 4.000 millones de dólares de financiamiento de los ODS en el Sur Global, una brecha que solo ha crecido, ya que en 2015 se estimaba en 2.500 millones de dólares (UNCTAD, 2023a). A su vez, 3.300 millones de personas viven en países que gastan más en el servicio de la deuda que en salud o en educación (UNCTAD, 2023b). Nos encontramos en un paradigma en que los ODS y el Acuerdo de París son muy difíciles de cumplir, y esto es enormemente peligroso porque los ODS son demasiado importantes como para que fracasen. Los ODS son mucho más que un conjunto de Objetivos. Son nuestra agenda común fundamental en un mundo más polarizado que nunca, un mundo que necesita desesperadamente solidaridad, fraternidad y multilateralismo.

El sufrimiento que estamos viendo a nuestro alrededor es un recordatorio de lo que está en juego cuando perdemos de vista el largo plazo, cuando dejamos atrás a la gente, cuando perdemos la capacidad de ponernos en los zapatos del otro. Lo que vemos es un aviso de lo que podría ser el mundo en 2030 si fracasan los ODS. Por eso, los planteos que aquí se hacen sobre un cambio de modelo de globalización, no son un mero análisis académico. Constituyen un esfuerzo de visión y de esperanza para tratar de imaginar maneras en las que podemos trabajar para crear un paradigma distinto antes de que sea demasiado tarde.

II. La hiperglobalización

No hay consenso sobre cuándo empezó ni cuándo terminó la hiperglobalización. Sin embargo, no hay duda de que su zénit son las dos décadas que van de 1990 a 2010. En esos años se encuentran los tres grandes factores positivos que marcan el período en términos macroeconómicos: crecimiento de la inversión extranjera, crecimiento del comercio internacional y crecimiento del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Subramanian y Kessler, 2013) (UIT, 2022). Para América Latina, la primera década y media del siglo XXI fue una época de gran crecimiento, con disminución de la pobreza y la desigualdad gracias al viento de cola del superciclo de las materias primas. Por otra parte, hay quienes dicen que la hiperglobalización no terminó en 2010 con la crisis financiera, sino en 2016 con el *brexit* y el Gobierno del Presidente Donald Trump o, incluso, en 2020 con la pandemia de COVID-19 (Subramanian, Kessler y Properzi, 2023). Suelo estar de acuerdo con quienes ubican ese fin en la fecha más reciente, pero lo que está claro es que desde 1980 hasta 2020 podemos ver gráficamente de manera clara una “campana” con dos “colas” en la primera y la última década.

Ahora bien, ¿qué pasó en estos años? Sin duda alguna, hubo mucho crecimiento y, sobre todo, una enorme reducción en la pobreza global, especialmente en China. Entre 1990 y 2010, la pobreza extrema en el mundo se redujo a la mitad —casi 800 millones de personas, más de la mitad de ellas en China, salieron de la pobreza extrema— (Olinto y otros, 2013). Esto supuso que de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el relacionado con la reducción de la pobreza se cumplió 5 años antes de lo esperado. Además, hubo convergencia entre el Sur Global y el Norte Global.

Sin embargo, bajo la superficie, tres factores negativos se expandieron durante este período. El primero fue la desigualdad. Según Oxfam, el 1% más rico del mundo recibió el 54% de toda la creación de riqueza de la década de 2010 (Oxfam, 2023).

El segundo fue la desindustrialización prematura en muchos países. Según datos de Rodrik (Rodrik, 2015), el Brasil alcanzó su punto más alto en términos de empleo en el sector manufacturero en 1986; la India en 2002; México en 1980; Indonesia, en 2001; Ghana en 1978, y Nigeria en 1982. El índice de capacidades productivas de la UNCTAD muestra lo mismo a nivel global: un estancamiento de 20 años y un aumento de los países dependientes de las materias primas². Actualmente, el 76% de los países menos adelantados dependen de las materias primas (es decir, que más de un 60% de sus ingresos provienen de su exportación) (UNCTAD, 2023c). Hace 15 años, 15 países menos lo eran.

La desindustrialización ha sido un fenómeno particularmente dañino ya que, como bien argumentaba Prebisch, no hay desarrollo sin industria. Hablamos aquí, por supuesto, de industria en un sentido amplio. En el siglo XXI, con la importancia de la economía digital y la creciente robotización de la llamada industria 4.0, no podemos reducir el pensamiento industrial a lo meramente manufacturero. La evidencia es rotunda en este aspecto. Con excepción de algunos países ricos en productos básicos, especialmente los países del Golfo, no ha habido prácticamente ningún país del mundo que haya escapado de la trampa de los ingresos medios sin un sector manufacturero fuerte o una diversificación productiva que permita una estructura económica compleja. Una de las consecuencias de esta desindustrialización prematura fue el crecimiento de las economías duales o de la heterogeneidad productiva que tanto han analizado la CEPAL y la UNCTAD, y que caracterizan a buena parte de los países de ingreso medio del mundo.

Por un lado, existe un sector exportador fuerte, con empresas grandes y formales que pagan buenos salarios. Por otro lado, existe una economía local de servicios, marcada por la informalidad, el autoempleo y el bajo valor agregado. En resumen, existe más desigualdad, esta vez en el seno de la propia estructura económica. Como bien analizaron los expertos sobre este período, fue particularmente

² Véanse más datos en [en línea] <https://unctadstat.unctad.org/EN/Pci.html>.

de este segundo sector de la economía de la cual surgieron las clases medias vulnerables que luego volvieron a caer en la pobreza con la pandemia de COVID-19 (Messina y Silva, 2018; López-Calva y Lustig, 2011).

Esto nos lleva al tercer factor negativo de la hiperglobalización: la falta de resiliencia en el sistema internacional. Todo estuvo bien con la hiperglobalización mientras duró el auge del superciclo de las materias primas, que terminó en 2015. Finalizado este auge, salieron a relucir nitidamente las vulnerabilidades. Desde 2015, América Latina se encuentra transitando otra década perdida, como bien ha documentado la CEPAL (CEPAL, 2023a). A causa de la pandemia de COVID-19 la región perdió décadas de progreso social en apenas meses y quedó claro que estábamos llamando “desarrollo” a algo que no lo era, ya que el PIB per cápita ocultaba más de lo que revelaba.

Esta falta de resiliencia es producto de varios factores. Uno de ellos es de la carencia de estructuras económicas diversificadas en los países en desarrollo. Otro, es la dinámica comercial que algunos llaman “todo va al ganador” (*winner takes all*): la concentración de cadenas de valor en pocos focos industriales con mayor productividad y menores costos, especialmente en Asia (Gros, 2018). El tercer factor, decisivo desde mi punto de vista, es el debilitamiento de las capacidades públicas tanto a nivel nacional como internacional, especialmente el debilitamiento del sistema financiero para el desarrollo. La hiperglobalización no solo implicó una retirada del Estado de los asuntos de política pública, sino que implicó también una retirada del sistema financiero para el desarrollo y de las instituciones de Bretton Woods.

Como ejemplo cabe mencionar que la contribución del Banco Mundial a las políticas de desarrollo es ahora menos de una quinta de parte de lo que era en los años sesenta (Naciones Unidas, 2023b). Asimismo, la liquidez que el Fondo Monetario pone a disposición de los países en desarrollo en un año, equivale a lo que la Reserva Federal de los Estados Unidos puede imprimir de acuerdo con una política de expansión cuantitativa (*quantitative easing*) en apenas un mes (Cachanosky y otros, 2021; Georgieva, 2023). A pesar de la crisis de deuda de los años ochenta, en el mundo no contamos todavía con un sistema multilateral de restructuración de la deuda. Ahora lo necesitamos con urgencia. En el informe de las Naciones Unidas *A World of Debt* (UNCTAD, 2023b), se señala que 3.300 millones de personas viven en países que gastan más en pago de intereses de la deuda que en salud o en educación. Además, como bien se argumenta en el informe de la CEPAL *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2023b), esta crisis no es una crisis de deuda, es una crisis de desarrollo.

La falta de inversión de la banca multilateral, la falta de inversión privada y el crecimiento de los costos de capital, la falta de acceso a liquidez en el Fondo Monetario a la escala necesaria ante los choques externos, ha implicado que, crisis tras crisis, los países solo puedan recurrir a deudas cada vez más caras, por lo que ahora la deuda está ocupando cada vez mayores espacios en la fiscalidad, lo que implica menos inversión social, menos inversión en infraestructura y menos inversión en desarrollo sostenible.

La desigualdad, la desindustrialización y la fragilidad tuvieron repercusiones profundas en el mundo, primero políticas y después geopolíticas. Cabe señalar que las áreas con más votos en favor de Trump y del *brexit* fueron precisamente las que más sufrieron la desindustrialización de la oleada de deslocalización (*offshoring*) de las décadas de 1990 y 2000 (Inglehart y Norris, 2016).

Por otra parte, como bien se ha dicho, los países del Sur Global se han sentido agudamente abandonados (*acutely abandoned*) con las promesas incumplidas de financiamiento climático, la falta de solidaridad respecto de las vacunas durante la pandemia de COVID-19 y el crecimiento de brechas de inversión para el desarrollo, lo cual los ha llevado a tomar una postura geopolítica más escéptica. Además, las nuevas generaciones, ante el aumento de la desigualdad y la falta notable de acción climática durante el período de la hiperglobalización, han quedado desencantadas. Por último,

el aumento de las tensiones comerciales ha generado cierta parálisis en el sistema multilateral y, muy especialmente, en el área comercial, con la Organización Mundial de Comercio (OMC) sin órgano de apelación desde finales de 2019.

Jake Sullivan, Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Biden, capturó bien, en mi opinión, este nuevo espíritu de la época, cuando en abril de 2023 hizo una presentación ante el Brookings Institute sobre la nueva política industrial de los Estados Unidos, en el que empezó agradeciendo la indulgencia de recibir a un Consejero de Seguridad Nacional para hablar de economía. En ese discurso, Sullivan dijo que la premisa era que el crecimiento por la vía del comercio sería inclusivo, que sus beneficios serían ampliamente compartidos por todas las naciones, pero que en los hechos esos beneficios no habían llegado a muchas de las personas trabajadoras (Sullivan, 2023).

No hay consenso sobre cuál es la fecha del fin de la hiperglobalización. Ese discurso de Sullivan es bueno para señalarla, ya que es la primera vez que un líder de la política pública distingue en voz alta la principal diferencia entre la vieja globalización y la nueva globalización: la subordinación del comercio a los intereses geopolíticos, en vez de a los intereses meramente económicos.

En todo caso, la pregunta ahora es qué va a suceder a este período. Con esto paso a la segunda parte de mi análisis: el auge de lo que llamo la posible poliglobalización.

III. La poliglobalización

La realidad es que estamos en un período de transición y el problema de las transiciones es que es fácil perderse en ellas porque, como decía Gramsci, el viejo mundo no ha terminado de morir y el nuevo mundo no ha terminado de nacer.

El camino parece bifurcarse entre, por un lado, la desconexión comercial total (o *decoupling*, como le llaman algunos en referencia al comercio con China), que el Fondo Monetario y la Organización Mundial del Comercio estiman que implicaría una caída del PIB global del 5% al 7%, equivalente a dos pandemias (Georgieva y Okonjo-Iweala, 2023) y, por otro lado, las estrategias de reducción del riesgo (*derisking*), con la diversificación de las cadenas de valor que, al querer remediar los excesos de la hiperglobalización, buscan nuevos socios comerciales, en pro de la diversificación de proveedores y de mercados mediante la relocalización (*reshoring*) y la deslocalización cercana (*nearshoring*); como dato recordemos que el 85% del refinamiento de baterías y el 50% del procesamiento del litio, cobalto y grafito se realizan en China (AIE, 2022). Se reviven los regionalismos y se retoma el proteccionismo limitado a ciertos sectores (se alzan vallas altas en terrenos pequeños (*a small yard and high fence*), como dice Sullivan en su discurso) (Sullivan, 2023).

Está claro que estamos en un contexto donde el péndulo ha cambiado de dirección, nos encontramos sin duda ante una globalización distinta y el debate es de si además de distinta es menor. Hay elementos para pensar que nos estamos “desglobalizando”, ya que el comercio internacional está creciendo menos que la economía global y hay una desaceleración del comercio desde la crisis de 2008 (Subramanian, Kessler y Properzi, 2023). Es importante matizar que, si bien hay caídas en el comercio de bienes, el comercio de servicios ha mostrado más resiliencia y el comercio digital sigue creciendo, algo que algunos llaman la “desmaterialización” del comercio.

Vislumbro aquí tres grandes factores.

El primer factor es que estamos ante una globalización más descentralizada. Estamos pasando de un sistema dominado por unas pocas potencias globales a una red de polos regionales, grandes economías de dimensiones “continentales” del Sur, y el auge de distintos foros plurinacionales. Esto implica que se hace más política en el Grupo de los Siete (G7), el Grupo de los 20 (G20) o los BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica), que en los foros multilaterales. Esto implica

que hay menos tratados que pasan por la OMC, pero se redactan más tratados a nivel regional, ya sea el Tratado de Libre Comercio Africano (AfCFTA) o el nuevo Acuerdo Transpacífico, o los esfuerzos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para llegar a un tratado con Europa. Esto implica que el Banco Mundial ha perdido peso, pero que bancos regionales como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), el Banco Africano de Desarrollo o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, están buscando repoblar los espacios vacíos. Nos enfrentamos, como mencionaré luego, a un multilateralismo competitivo, no universal.

El segundo factor, que procede del anterior, es la multipolaridad y la geoconomía. A comienzos de este milenio nos preguntábamos si la multipolaridad nos haría más multilaterales. La pregunta sigue abierta. Pero está claro que están surgiendo importantes polos políticos en Asia, África, Europa, el mundo árabe y, en menor medida, América Latina.

De momento, sin embargo, la geopolítica de la multipolaridad nos está dejando sin espacios libres. Las Naciones Unidas por años han tratado, por ejemplo, que lo humanitario no dependa de intereses políticos o geopolíticos, sino de la propia ley humanitaria. Lo mismo hemos dicho sobre la cooperación internacional. En el multilateralismo debe haber espacios independientes, pero hoy en día pareciera que todo (tecnología, relaciones internacionales, lo humanitario, la cooperación y el comercio) están sujetos a la geopolítica. Entre los bloques no vemos solo una competencia económica y militar, sino una diferencia de visiones de mundo. Este es otro aspecto de la multipolaridad, muy relevante para el debate ético, el fin de un único modelo político y cultural de desarrollo, la caducidad de la idea del fin de la historia que postulaba que la democracia liberal era la continuación lógica de la economía de mercado. Como vengo diciendo desde hace algunos años, le fue mejor al mercado que a la democracia.

Hay quienes describen este cambio como una dicotomía de democracias versus autocracias. Creo que esta es una lectura demasiado simplista. La palabra no es bifurcación, es fragmentación. Incluso entre las democracias, en un contexto de polarización, estamos viendo una fragmentación de valores importante. Y esto, a su vez, está llevando a una fluidez y una volatilidad de alianzas internacionales que es importante también resaltar.

En todo caso, la consecuencia comercial de este choque entre polos es la intención de llevar las cadenas de valor a los países “aliados” o “amigos” (*friend-shoring*). Está por verse cuánto de esto terminará materializándose, ya que muchos países del Sur Global no están interesados en esta nueva manera de ver las cosas. A la hora de elegir polos, muchos países lo que buscan, después de tantas promesas sin cumplir, son resultados.

Esto es algo que la Brookings Institution llama el “multilateralismo competitivo” (Jones, Feltman y Moreland, 2019), es decir una competencia entre los polos para ver quién ofrece mejores resultados. Esto es el algo que en buena medida ya estamos viendo, con la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, la Global Gateway³ europea y la Build Back Better World (B3W) Partnership⁴ de Biden, entre otros. Pero hay un hecho alternativo, que es del maniqueísmo de buenos contra malos que se extiende a los pueblos, que alimenta el racismo, que penaliza al otro, al distinto, y no ofrece una alternativa moral.

El tercer factor de la poliglobalización es el retorno de la política industrial, que es el que más nos conecta con Prebisch. En su discurso, Sullivan buscaba justificar dos grandes políticas industriales de Biden, las derivadas de la Inflation Reduction Act (IRA)⁵ y la CHIPS Act⁶. La primera es un programa

³ La Comisión Europea y el alto representante de la Unión Europea han creado la Global Gateway, una nueva estrategia europea para impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, energético y del transporte, así como para potenciar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo.

⁴ Iniciativa del G7 lanzada en junio de 2021 para el desarrollo de infraestructura en los países de ingresos medianos y bajos.

⁵ Promulgada por el Presidente Biden en agosto de 2022, esta ley prevé un conjunto de ayudas públicas con las que se busca estimular el consumo, la producción y la inversión ambientalmente sostenible.

⁶ Promulgada por el Presidente Biden en agosto de 2022, esta ley prevé la inversión de los Estados Unidos en la fabricación, la investigación y el desarrollo y la fuerza de trabajo en el área de los semiconductores.

para fomentar las energías renovables, basado en buena parte en subsidios sumamente generosos, lo cual ha despertado quejas de algunos países, especialmente en Europa. La segunda es un programa de política industrial, pero de índole más proteccionista, basado en sanciones al sector de semiconductores de algunos países, especialmente dirigido a China.

Este tipo de políticas son reflejo de programas similares en el resto del mundo, como Next Generation Funds⁷ en Europa y Visión 2030 en la Arabia Saudita. China, el Japón y la República de Corea —que nunca se desentendieron de la política industrial— han redoblado sus apuestas, con especial énfasis en las áreas de semiconductores y energías renovables. En África, los líderes políticos hablan abiertamente del Tratado de Libre Comercio Africano como un vehículo para la reindustrialización del continente. En Indonesia, con miras a promover la diversificación a partir de sus productos básicos, se promulgó en 2019 una ley en contra de la exportación del níquel en bruto. En América Latina, en países como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú, se busca generar políticas similares para fomentar una industria local del litio.

Es importante resaltar la ironía de que muy poco de esto sería posible si la OMC tuviera un órgano de apelación en funciones. Este punto pone de relieve la ambigüedad del nuevo sistema. El mundo no cuenta con una estructura comercial adaptada a un contexto en que todos los polos están haciendo política industrial, y esto, en el largo plazo, puede ser un peligro, en especial para los países pequeños, que dependen de un comercio internacional basado en reglas. Es difícil pensar que Costa Rica o Chile puedan tener una estrategia exitosa en un contexto donde los grandes polos y especialmente las grandes potencias industriales, luchan en una guerra de subsidios, si bien creemos que la política industrial, bien aprovechada, puede ser muy positiva a nivel nacional e internacional cuando está basada en acuerdos multilaterales.

A nivel nacional, existe el potencial de reducir las brechas económicas que abrió la hiperglobalización, de revertir la desindustrialización y de promover la diversificación y la transformación productiva de los países del Sur. África, por ejemplo, tiene el 48% de las reservas de cobalto y manganeso, el 80% del fosfato de roca y el 92% del metal de platino (UNCTAD, 2023d). La transición energética puede ser una gran oportunidad para la diversificación.

Esta fue precisamente la premisa del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), uno de los grandes legados del pensamiento de Prebisch. Está bien que ideemos un comercio distinto, más favorable a la transformación productiva de los países del Sur, más orientado a la transición energética y al desarrollo, pero no tiremos al bebé con el agua de la bañera. Esto hay que hacerlo de forma multilateral, negociada, transparente y justa. Un efecto dominó de medidas unilaterales, lideradas además por una geopolítica polarizante nos llevará a un mundo que será peor para todos.

Otro tema importante en la diversificación productiva es qué pasará con la digitalización. De hecho, la principal transformación de las cadenas de valor de los últimos años es la intangibilidad de las cadenas de valor. El comercio de bienes en términos de volumen cayó en 2022; el comercio de servicios creció. Entre los servicios, a su vez, lo que más crece es el intercambio de propiedad intelectual y, sobre todo, de datos. Todo esto llevado, por supuesto, por el crecimiento de la economía digital. Ahora bien, es sabido que nuestro sistema comercial ya tenía un enorme vacío regulatorio en el ámbito digital. La pregunta ahora es cómo afectará la política industrial a todo esto. La India ha demostrado que se puede hacer política industrial para un desarrollo impulsado por la digitalización. Aquellos que crean que la política industrial del siglo XXI es un tema solo de manufacturas, se equivocan.

No ahondaremos en el tema, pero es importante destacar que la inteligencia artificial nos traerá importantes retos en un mundo poliglobalizado. El principal, en mi opinión, es el de cuestionarnos la pregunta más básica y fundamental que tenemos: ¿cómo saber qué es la verdad? ¿qué es lo real? Gracias a la inteligencia artificial ahora las “noticias falsas” son menos significativas: ahora tenemos

⁷ Plan de recuperación tras la pandemia de COVID-19.

“fotos falsas”, “vídeos falsos”, “notas de voz falsas”, que esconden la falsedad en copias casi exactas de la realidad. Nos enfrentamos a esta cuestión en una época en la que la información abunda, pero en que la verdad es esquiva. Hemos visto las consecuencias: campañas de desinformación que afectan los procesos democráticos, exacerbaban guerras y conflictos y socavan los esfuerzos de salud pública. Están en juego la integridad de nuestras instituciones, la confianza en nuestros gobiernos y organismos internacionales y la cohesión social de nuestras comunidades. La respuesta a esta pregunta no es tecnológica: es ética. Cuando perdemos nuestra ética, perdemos nuestra humanidad y ya nada puede guiarnos hacia un lugar mejor.

IV. El legado de Prebisch y el rol de las Naciones Unidas

Debemos empezar por una verdad incontestable: Prebisch tenía razón.

Si miramos hacia atrás y vemos qué países lograron mayores niveles de desarrollo en los últimos 70 años, no hay duda de que los claros ganadores fueron aquellos que supieron implementar buenas políticas de estrategia industrial.

La República de Corea es, quizás el caso paradigmático de país que siguió a Prebisch a conciencia y triunfó. Dicho esto, es importante matizar. La política de la República de Corea fue de industrialización con miras al comercio. Fue una política industrial aperturista, de cara y no de espaldas al comercio mundial. El caso coreano también nos recuerda que la pregunta fundamental de la política industrial es cuál es la mejor manera de implementarla. La República de Corea y, en mayor medida, China demostraron que la política industrial es, sobre todo, un ejercicio de prueba y error, de voluntad de innovar con métodos distintos. Asia no generó modelos económicos en un pizarrón y luego vio si funcionaban o no; Asia empezó en el terreno, dejó morir lo que fracasó y replicó lo que triunfó. Por eso la buena política industrial debe venir acompañada de una cultura industrial, estratégica e innovadora. Sobre esto Mariana Mazzucato ha escrito mucho y dictó una Cátedra Prebisch hace unos años (Mazzucato y Rodrik, 2023).

También hay mucha literatura en los últimos años sobre cómo evitar el problema de la captura del Estado, algo que sin duda padecemos en América Latina, y que la República de Corea supo resolver disciplinando a sus grandes conglomerados empresariales (*chaebol*), sus gigantes privados, a través de lo que Peter Evans llamó autonomía integrada (*embedded autonomy*) (Evans, 1995), es decir un sistema donde el sector privado y el sector público trabajan de forma muy cercana, pero cada uno con autonomía. El argumento de Evans es que en la relación público-privada de la política industrial hay dos variables: autonomía e integración (*embeddedness*). Estas, a su vez, generan cuatro posibilidades: baja autonomía y baja integración (Estado predatorio), baja autonomía y alta integración (Estado clientelista), alta autonomía y baja integración (Estado regulatorio weberiano (Unión Europea)), y alta autonomía y alta integración (Estado desarrollista (República de Corea)). Es importante revisar esta literatura y mirarla con nuevos ojos. Juhász, Lane y Rodrik publicaron un estudio en agosto de 2023, *The New Economics of Industrial Policy*, que contiene un recorrido antológico de la literatura reciente de la política industrial (Juhász, Lane y Rodrik, 2023).

En otros aspectos, el legado de Prebisch ha resultado aún más incontestable. La dependencia de las materias primas es un caso bastante claro. Políticas como las que ha aplicado Indonesia con respecto al níquel o las que están empezando a buscarse en el Cono Sur con respecto al litio tienen un claro signo prebischiano.

Sin embargo, hay cosas que Prebisch no pudo prever.

La principal, quizás, es el surgimiento de “centros” dentro de la periferia. El caso de China puede ser el más obvio. Prebisch pensaba que los países industrializados no querrían nunca perder la ventaja que les daba su poderío manufacturero. La consecuencia principal de lo ocurrido es que la teoría de la interdependencia asimétrica ahora va para los dos lados. Se podría decir que hay países avanzados que dependen de países como China más que viceversa. El caso de la industria automotriz alemana es un claro ejemplo.

En el mundo de la poliglobalización, lo que estamos presenciando es una multiplicidad de centros y periferias. Países como China o la India no reproducen exactamente las características del centro histórico que Prebisch describió, sino que presentan una mezcla única de características de centro y periferia, un híbrido que desafía la dinámica tradicional. Esto, de cara a negociaciones multilaterales tanto dentro de las Naciones Unidas como fuera, en el G20 y en la OMC, entre otros ámbitos, tiene implicaciones importantes, ya que estos nuevos centros tienen un signo claramente poscolonial y sus simpatías naturales están en el Sur Global. El rol que jugó la India en incorporar a la Unión Africana en el G20 es un ejemplo de esto.

En todo caso, no hay duda de que aún dentro los múltiples centros, habrá dinámicas también de periferia. Esto es algo que hemos empezado a ver en los datos económicos. En la última edición de *Trade and Development Report* (UNCTAD, 2023e), hablamos de un crecimiento económico en 2023 marcado por una doble divergencia: una divergencia en el Norte Global —entre Europa y los Estados Unidos, con la primera en recesión y los segundos en un “aterrizaje suave” (*soft landing*)—, y una divergencia en el Sur Global —los BRICS crecen rápidamente y el resto de los países están en desarrollo, mientras que las economías frontera (*frontier market economies*) tienen importantes retos, en particular el de deuda—. Las economías de frontera se encuentran entre los grandes mercados emergentes y los países menos adelantados que, en la mayoría de los casos, son países pequeños de renta media como Viet Nam, Senegal o Ghana (UNCTAD, 2023e).

Otra hipótesis de Prebisch que es importante visitar es la del deterioro de los términos de intercambio, la famosa hipótesis Prebisch-Singer, particularmente su pertinencia respecto de la nueva economía digital y de los datos. Concretamente, en la economía moderna, los datos son comparables a un recurso natural crudo. Son extraídos en vastas cantidades, a menudo con poco o ningún costo para las empresas que los recopilan. Sin embargo, en forma similar a lo que ocurre con los recursos naturales, los datos en sí mismos requieren procesamiento (mediante análisis y aprendizaje automático, por ejemplo) para producir algo útil, como información procesable o productos de inteligencia artificial.

Esto es algo que hemos mostrado en el informe *Digital Economy Report 2021*, el más reciente de la UNCTAD sobre economía digital. Solo dos países, China y los Estados Unidos, representan el 50% de los centros de datos de hiperescala, el 94% del capital inicial (*startup capital*), el 70% de los investigadores de inteligencia artificial y el 90% de la capitalización de las principales plataformas digitales (Amazon, Alphabet, Google, Alibaba, Tencent) (UNCTAD, 2021). Lo cierto es que esta transferencia desigual de valor puede perpetuar un ciclo de dependencia, una situación que tiene ecos claros del deterioro de los términos de intercambio en el comercio tradicional de materias primas.

Una importante omisión de Prebisch que hay que considerar es la ausencia de la perspectiva de género en su análisis, algo muy propio de su época. La CEPAL ha hecho una enorme contribución para demostrar cómo el comercio puede acentuar las desigualdades mediante diversos mecanismos: el mercado laboral, la concentración productiva, la sobrerrepresentación de mujeres en sectores precarios y de bajo valor agregado, la exacerbación de la injusta distribución del trabajo de cuidados no remunerado en las sociedades y la brecha salarial en contra de las mujeres. De allí la relevancia de emprender y proseguir iniciativas para analizar y actuar contra el impacto diferenciado del comercio internacional en las mujeres. En la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Buenos Aires en diciembre 2017, se aprobó la Declaración Conjunta sobre

Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres, que fue suscrita por 117 países⁸. Además, hubo una iniciativa en ese sentido de Chile y el Uruguay en 2016⁹. La declaración mencionada ha ido adquiriendo un mayor respaldo de los países, en el Parlamento Europeo y a nivel regional y, conforme han avanzado los años, aparecen cada vez más cláusulas con disposiciones de género en los acuerdos regionales comerciales. Los principales propulsores en este tema han sido la Unión Europea, Chile y el Canadá.

Por último, quisiera rescatar del legado de Prebisch, la idea original que llevó a la creación de nuestras dos instituciones, la UNCTAD y la CEPAL: la firme creencia en la cooperación multilateral y regional como herramienta esencial para el desarrollo económico, la justicia social y la resolución de las tensiones entre los países desarrollados y en desarrollo.

La visión de Prebisch no era simplemente diagnosticar los problemas inherentes a las estructuras económicas globales, sino también fomentar una acción colectiva para abordar estas desigualdades. Comprendía que las economías periféricas no solo enfrentaban desafíos en cuanto a términos de intercambio, sino también a su capacidad para influir en las políticas y decisiones que afectaban su futuro. La cooperación multilateral, en este sentido, significa dar voz a los países que históricamente han sido marginados en la toma de decisiones global. Nuestras instituciones, en su longevidad, han hecho mucho por dar esta voz, cerrar esta brecha y proveer soluciones justas para el mundo.

Pero nuestra mayor tarea apenas empieza. Destaco tres grandes labores a las que estamos llamados.

La primera de esas labores es la de dar orden al caos. Somos instituciones heterodoxas, pero al fin y al cabo somos instituciones. Es importante mantenernos funcionando como tales. Que nuestras conferencias convoquen. Que no perdamos espacios. Que nuestras investigaciones no pierdan la confianza de la gente. Esto es algo cada vez más difícil en la poliglobalización. Algunos polos querrán que digamos una cosa, otros querrán que callemos. Mantener la ecuanimidad, la transparencia y la confianza es un desafío cada vez mayor, pero también cada vez más importante.

Otra cosa importante en este aspecto es mitigar los daños colaterales de la disrupción de las cadenas de valor, tema en que la UNCTAD ha abordado en concreto. Un ejemplo es la disrupción del comercio de granos del Mar Negro, para lo que se trabajó en la Iniciativa del Mar Negro y el memorando de las Naciones Unidas con la Federación de Rusia.

La segunda labor es la de investigar los fenómenos emergentes. Hay muchas cosas nuevas que pasan en el mundo y estamos llamados a ser punteros. Cuando empezó la guerra en Ucrania, por ejemplo, en la UNCTAD se hizo una evaluación rápida en apenas tres semanas de los efectos de la guerra en las cadenas de valor de alimentos y energía (UNCTAD, 2022). Una investigación similar es la que estamos haciendo sobre el impacto de la regulación climática de los países avanzados en los países menos adelantados.

La tercera labor es promover activamente la cooperación Sur-Sur y la integración regional para adaptarnos y aprovechar mejor la poliglobalización. Como polo, América Latina es quizá la menos cohesionada de todas las regiones. Esto responde, en parte, a la falta de integración, una tarea pendiente de nuestra generación, que es fundamental retomar con fuerza. Si América Latina no se une hoy, no sabrá mañana danzar con los elefantes.

En resumen, estamos en un período de transición, un cambio de dirección de péndulo en la profundidad de la globalización. La poliglobalización puede ser una promesa de convergencia entre diversidad y unidad, un camino hacia un futuro más incierto, pero posiblemente también más inclusivo. Pero esta transición no está exenta de riesgos. Nos enfrentamos a la resistencia de viejas estructuras, a

⁸ Véase [en línea] https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/mc11_s.htm.

⁹ Véase [en línea] <https://conexionintal.iadb.org/2017/09/01/analisis-del-tlc-chile-uruguay/>.

la inercia de las prácticas obsoletas y, lo más crítico, al riesgo real de no entendernos. Somos testigos de un aumento descorazonador de los conflictos humanos, del espectro real de una nueva guerra global y de que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la única agenda común que nos queda, está en la trayectoria equivocada.

Por eso, quiero invitar a cada uno de ustedes a ser parte de esta transición. A aportar desde sus trincheras, a construir puentes, a escuchar y aprender de la diversidad que nos rodea. La poliglobalización con multilateralismo es una invitación a expandir nuestros horizontes y a practicar la empatía y la colaboración. Es una versión más compleja, pero más rica, de la aldea global. Y como digo siempre, en estos tiempos complejos solo la complejidad puede salvarnos.

Bibliografía

- AIE (Agencia Internacional de Energía) (2022), *Securing Clean Energy Technology Supply Chains* [en línea] <https://www.iea.org/reports/securing-clean-energy-technology-supply-chains>.
- Cachanosky, N. y otros (2021), "The Federal Reserve's response to the COVID-19 contraction: An initial appraisal", *Southern Economic Journal*, vol. 87, N° 4.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Georgieva, K. (2023), "The Path to Growth", Fondo Monetario Internacional (FMI) [en línea] <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/13/sp-041323-md-the-path-to-growth>.
- Georgieva, K. y N. Okonjo-Iweala (2023), *World Trade Can Still Drive Prosperity*, Fondo Monetario Internacional (FMI)/Organización Mundial del Comercio (OMC) [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/world-trade-can-still-drive-prosperity-georgieva-okonjo-iweala>.
- Gros, D. (2018), "Trade wars in a winner-take-all world", Project Syndicate [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/trade-wars-monopoly-rents-by-daniel-gros-2018-04>.
- Hamilton, E. (1930), *The Greek Way*, Paperback.
- Inglehart, R. y P. Norris (2016), "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash", *HKS Faculty Research Working Paper Series*, N° RWP16-026 [en línea] <http://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>.
- Jones, B., J. Feltman y W. Moreland (2019), *Competitive Multilateralism: Adapting Institutions to Meet the New Geopolitical Environment*, Brookings Institution [en línea] https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190920_competitive_multilateralism_FINAL.pdf.
- Juhász, R., N. Lane y D. Rodrik (2023), *The New Economics of Industrial Policy* [en línea] https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip_080123.pdf.
- Lopez-Calva, L. F. y N. Lustig (2011), *La disminución de la desigualdad en América Latina: un decenio de progreso*, Fondo de Cultura Económica.
- Mazzucato, M. y D. Rodrik (2023), "Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases", *Working Paper*, N° WP 2023/07, University College London, Institute for Innovation and Public Purpose.
- Messina, J. y J. Silva (2018), *Desigualdad del Ingreso en América Latina: comprendiendo el pasado para preparar el futuro*, Banco Mundial.
- Naciones Unidas (2023a), *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Edición especial*.
- (2023b), *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: reformas de la arquitectura financiera internacional* [en línea] <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-es.pdf>.
- Olinto, P y otros. (2013), "The State of the poor: where are the poor, where is extreme poverty harder to end, and what is the current profile of the world's poor?", *Economic Premise*, N° 81801, Banco Mundial, octubre.
- Oxfam (2023), "Survival of the richest" [en línea] <https://www.oxfam.org/en/research/survival-richest>.

- Rodrik, D. (2015), "Premature Industrialization" [en línea] https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf.
- (2011), *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*, Nueva York, W. W. Norton y Co.
- Subramanian, A. y M. Kessler (2013), "The hyperglobalization of trade and its future", *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, N° 13-6.
- Subramanian, A., M. Kessler y E. Properzi (2023), "Trade hyperglobalization is dead. Long live...?", *Working Papers*, N° 23-11, Peterson Institute for International Economics (PIIE).
- Sullivan, J. (2023), "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on renewing American economic leadership at the Brookings Institution", The White House [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2022), *Global Connectivity Report 2022* [en línea] <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/global-connectivity-report-2022/>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2023a), *World Investment Report 2023* [en línea] https://unctad.org/system/files/official-document/wir2023_en.pdf.
- (2023b), *A World of Debt* [en línea] <https://unctad.org/publication/world-of-debt>.
- (2023c), *Commodities and Development Report 2023: Inclusive Diversification and Energy Transition* [en línea] <https://unctad.org/publication/commodities-and-development-report-2023>.
- (2023d), *Economic Development in Africa Report 2023* [en línea] <https://unctad.org/publication/economic-development-africa-report-2023>.
- (2023e), *Trade and Development Report 2023* [en línea] <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-2023>.
- (2022), *The Impact on Trade and Development of the War in Ukraine* [en línea] <https://unctad.org/publication/impact-trade-and-development-war-ukraine>.
- (2021), *Digital Economy Report 2021* [en línea] <https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2021>.

Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo

José Manuel Salazar-Xirinachs y Marco Llinás¹

Recibido: 21/01/2024
Aceptado: 21/01/2024

Resumen

América Latina y el Caribe presenta un problema estructural de bajo crecimiento, que se explica en buena medida por una productividad que no ha aumentado, e incluso ha disminuido, en las últimas décadas. Si bien para incrementar la productividad será necesario seguir trabajando en una agenda de mediano y largo plazo orientada a mejorar los “fundamentales”, en este artículo se propone una nueva estrategia complementaria de crecimiento, transformación productiva y empleo para la región basada en profundizar y mejorar la implementación de sus políticas de desarrollo productivo. Para ello, se plantean seis lineamientos que incluyen, entre otras cosas, elementos de gobernanza, y se hace especial hincapié en el “cómo”; es decir, de qué manera aplicar con éxito este tipo de políticas.

Palabras clave

Crecimiento económico, desarrollo económico, política de desarrollo, CEPAL, estrategias de desarrollo, industrialización, empleo, productividad, competitividad, gobernabilidad, descentralización gubernamental, desarrollo regional, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

O25, L52, N16

Autores

José Manuel Salazar Xirinachs es Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: jose.salazarx@un.org.

Marco Llinás es Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Correo electrónico: marco.llinas@un.org.

¹ Los autores agradecen a Felipe Correa y Paul Wander el apoyo técnico en la elaboración de este artículo.

I. Introducción

América Latina y el Caribe se enfrenta a retos en múltiples dimensiones del desarrollo. Entre ellos, destacan los elevados niveles de pobreza, informalidad y desigualdad —incluida la desigualdad de género—, la baja capacidad de generación de empleos de calidad, la deficiente calidad de la educación y otras brechas en ese ámbito, y las carencias en materia de protección social y salud, a lo que se suman la vulnerabilidad de la región ante los efectos del cambio climático, la necesidad de promover un patrón de desarrollo más sostenible y las deficiencias en materia de calidad institucional y gobernanza.

Además de los desafíos que se acaban de mencionar, una de las tareas pendientes más importantes de los países de la región es superar el síndrome de crecimiento bajo, mediocre y volátil que los caracteriza. Precisamente, en este artículo se argumenta que la superación de los demás desafíos se facilitaría y viabilizaría más en la medida en que los países lograran un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, particularmente a partir del incremento de su productividad, pues, como afirmaba Paul Krugman (1997, pág. 11), la productividad no lo es todo, pero a largo plazo, es casi todo. Desafortunadamente, en los últimos 15 años, la productividad total de los factores en América Latina ha venido disminuyendo, y es esta caída la que explica, en buena medida, el mediocre crecimiento económico que ha venido registrando la región durante los últimos diez años.

En concreto, en el artículo se señala que es en las políticas de desarrollo productivo, y en su profundización y mejor implementación, donde se encuentra una de las claves —quizás la principal— para promover un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.

Además de esta breve introducción, el artículo incluye cuatro secciones. En la segunda sección se presenta un diagnóstico del bajo nivel de crecimiento económico de América Latina y el Caribe y de sus causas. En la tercera sección, tras repasar algunos de los aportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en materia de cambio estructural, desarrollo tecnológico y política industrial, se plantea una nueva propuesta de la Comisión en lo que respecta a las políticas de desarrollo productivo para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en los países de la región. La cuarta sección contiene un análisis sobre cómo lograrlo, que se concreta en una propuesta de seis lineamientos para guiar la acción en materia de políticas de desarrollo productivo. Por último, la quinta sección ofrece algunas reflexiones finales.

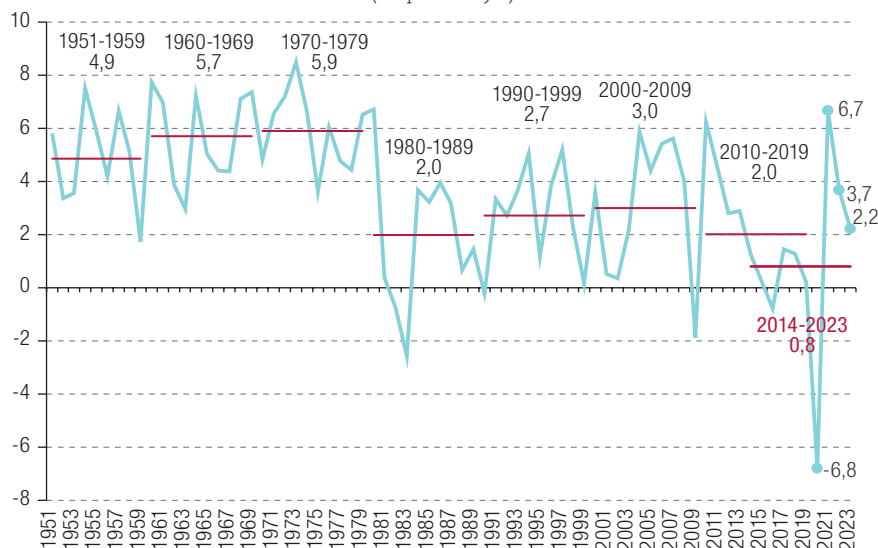
II. El síndrome o la trampa del bajo crecimiento en América Latina y el Caribe

1. El rezago de América Latina y el Caribe en materia de crecimiento

Hace años que América Latina y el Caribe presenta un bajo nivel de crecimiento económico, con respecto tanto a otros períodos históricos como al resto del mundo. Más allá de la cascada de crisis sucesivas que ha tenido lugar durante los últimos años, esta tendencia representa la verdadera crisis de la región, la más trágica y de mayor envergadura.

Las cifras son elocuentes, y los datos empíricos pueden analizarse de dos maneras distintas. En primer lugar, se puede constatar que el crecimiento promedio de la región de 2014 a 2023 fue de solo un 0,8% (véase el gráfico 1). Esta tasa se encuentra incluso por debajo de la del 2% al que creció la región durante la tristemente célebre década perdida de los ochenta, y representa una quinta parte de la tasa de crecimiento registrada en promedio durante los treinta años comprendidos entre 1950 y 1979.

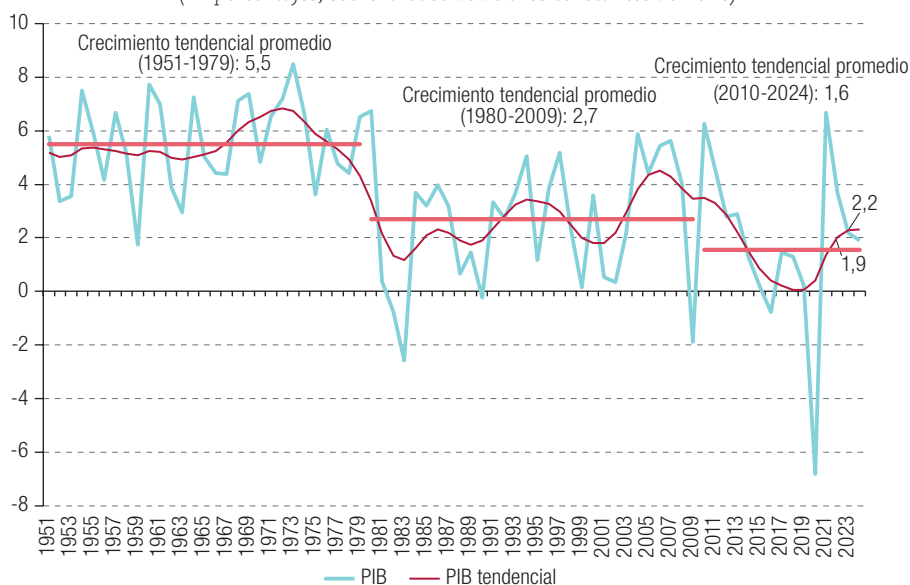
Gráfico 1
 América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento anual
 del producto interno bruto y promedio por década, 1951-2023
 (En porcentajes)



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

En segundo lugar, al estimar el crecimiento económico tendencial de la región en el mismo período, se puede observar que el promedio de las casi tres décadas comprendidas entre 1951 y 1979 fue del 5,5% por año, mientras que el de las siguientes tres décadas, de 1980 a 2009, se redujo al 2,7% por año, es decir, la mitad del período anterior (véase el gráfico 2). Durante los 15 años transcurridos desde 2010 hasta la actualidad, esta cifra volvió a disminuir hasta llegar a solo un 1,6% anual.

Gráfico 2
 América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB)
 y del PIB tendencial, 1951-2024
 (En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2018)



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

Nota: Se utilizó el filtro de Hodrick-Prescott para calcular el PIB tendencial.

Además, las tasas anuales de crecimiento que se muestran en ambos gráficos confirman el consabido hecho de que el crecimiento de la región presenta un elevado nivel de volatilidad —incluso a nivel agregado—, que es todavía más alto cuando se analiza cada país por separado. Resulta evidente que los países de la región cada vez cuentan con menos capacidad de crecer a tasas altas y sostenidas.

Por supuesto, el crecimiento *per se* no es el objetivo último. Se trata de conseguir un crecimiento inclusivo, es decir, que reduzca los niveles de pobreza e informalidad y que genere buenos empleos y un ambiente más propicio para reducir la desigualdad. Este crecimiento debe ser también verde y sostenible, respetuoso con la naturaleza y el planeta.

Para que la región pueda adoptar un patrón de desarrollo más inclusivo y sostenible, una condición indispensable es que logre un nivel de crecimiento más alto y sostenido. Esto resulta fundamental, ya que las grandes transformaciones estructurales que se requieren para cambiar dicho patrón de desarrollo —la transición hacia las energías renovables, la electromovilidad, la economía circular, la sociedad del cuidado y sectores más dinámicos impulsores del crecimiento, entre otras cosas—, hacen falta nuevas inversiones, nuevas tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, nuevos ecosistemas tecnológicos, nuevas empresas (o el crecimiento de las existentes), nuevas calificaciones en lo que respecta a la fuerza de trabajo y nuevas infraestructuras. Si la región invierte lo suficiente para poder contar con todos estos elementos, el resultado será necesariamente un crecimiento no solo sostenible e inclusivo, sino también mayor y más sostenido, diversificado y sofisticado desde el punto de vista tecnológico.

La necesidad de alcanzar una tasa de crecimiento elevada y sostenida para lograr la sostenibilidad y la inclusión puede pensarse también desde la perspectiva opuesta: detrás de la tasa de crecimiento del 0,8% que la región ha registrado durante la última década, de 2014 a 2023, no se observan procesos de transformación y modernización rápidos ni profundos orientados a la sostenibilidad y la inclusión, salvo excepciones que no alteran las cifras agregadas. Existen más círculos viciosos que virtuosos. El objetivo de las políticas de desarrollo productivo que se describen más adelante en este artículo es revertir esta ecuación. Se trata de introducir dinamismo en una realidad en que las transformaciones se dan muy lentamente. Se trata de transformar para crecer y de crecer para poder transformar.

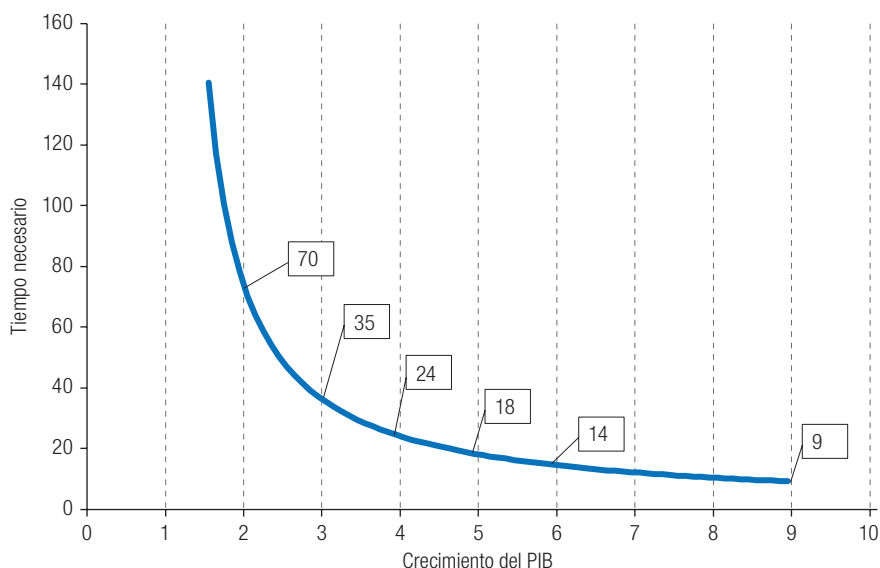
Al realizar un ejercicio simple de aritmética, se deduce que, con una tasa de crecimiento del 1% del PIB, la región tardaría más de 140 años en duplicar su PIB per cápita; con una del 2% tardaría 70 años, y con una del 4% su PIB per cápita se duplicaría cada 24 años (véase el gráfico 3).

Creer a una tasa del 4% o superior de manera sostenida no es imposible. Otros países lo han conseguido. Por ejemplo, la República de Corea creció por encima del 7% anual durante 40 años, de 1961 a 2000, y aumentó su PIB per cápita de 1.000 a 17.000 dólares; es decir, lo multiplicó 17 veces. Singapur y la Provincia China de Taiwán presentan cifras similares. China creció a una tasa del 8,5% en promedio en las casi cuatro décadas comprendidas entre 1981 y 2019, y aumentó su PIB per cápita de solo 447 dólares a 10.156 dólares; es decir, lo multiplicó 22 veces. De manera más modesta, pero igualmente impresionante, Viet Nam creció a una tasa cercana al 5,0% en esos mismos años, y aumentó su PIB per cápita de 500 dólares a 3.300 dólares (véase el gráfico 4).

En América Latina y el Caribe no existe el equivalente a esos “tigres asiáticos”. Aunque el PIB per cápita regional en 1960 era superior al de los países mencionados, hacia 1990 solo se había logrado elevarlo hasta los 6.000 dólares y, en la actualidad, 30 años después, asciende a 8.500 dólares², lo que representa un crecimiento de solo un 1,2% anual. Además, la realidad es que, de 2014 al día de hoy, el PIB per cápita se contrajo un 0,1%, lo que refleja una década de empobrecimiento.

² De acuerdo con el Banco Mundial, el PIB per cápita de América Latina y el Caribe en 1960 fue de 3.295 dólares (en dólares constantes de 2015). Esta cifra triplica con creces el PIB per cápita de la República de Corea en el mismo año y es unas 13 veces superior al de China.

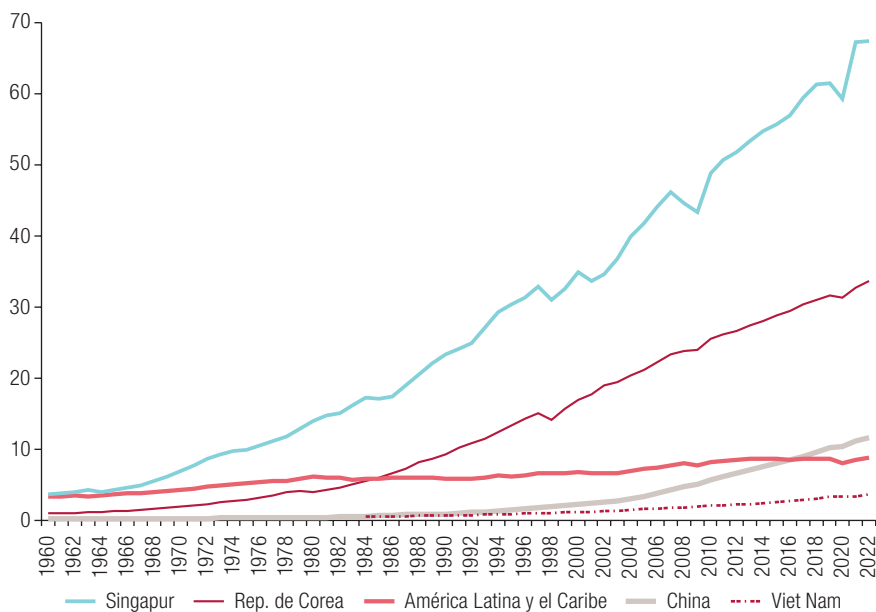
Gráfico 3
 Tiempo necesario para duplicar el producto interno bruto (PIB) per cápita
 en función de la tasa de crecimiento
 (En años y porcentajes)



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

Nota: Para el cálculo, se supone una tasa de crecimiento poblacional de un 1% anual.

Gráfico 4
 América Latina y el Caribe y países seleccionados:
 producto interno bruto per cápita, 1960-2022
 (En miles de dólares constantes de 2015)



Fuente: Banco Mundial, "PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010)" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD>.

2. Las razones del rezago en el crecimiento de acuerdo con la teoría del crecimiento económico

Son múltiples las causas que subyacen al rezago en materia de crecimiento de la región. Si bien un análisis exhaustivo de dichas causas excede el alcance de este artículo, resulta oportuno repasar rápidamente algunas de ellas, comenzando con los cuatro factores considerados por la teoría básica del crecimiento: la tierra, el trabajo, el capital y la productividad³.

La tierra —particularmente su distribución y uso eficiente— es uno de los factores básicos para la producción y el crecimiento. El patrón de uso de la tierra que presente un país determinará si su ritmo de crecimiento es sostenible. Este primer factor fue el motor principal del crecimiento en el marco del llamado “modelo primario exportador”. Conforme los países se desarrollan y la manufactura y los servicios crecen, se reduce la importancia relativa de la tierra, pero este factor continúa siendo un elemento clave en el patrón de desarrollo de un país, pues influye en la distribución geográfica o territorial de las actividades económicas. Más aún, algunos autores han sugerido que las reformas relacionadas con la propiedad y el uso de la tierra contribuyeron de manera fundamental al exitoso proceso de industrialización y desarrollo de algunos países⁴.

Varios países de América Latina y el Caribe experimentaron graves problemas de acceso a la tierra por parte de su población rural en diferentes etapas de su desarrollo, lo que conllevó una expulsión acelerada de la población de las áreas rurales. En la actualidad, numerosos países presentan una muy baja productividad en las zonas rurales, con la excepción de aquellos que han desarrollado una agricultura comercial moderna de exportación, como la Argentina y el Brasil⁵. Si bien el sector agropecuario solo representaba alrededor del 5,6% del total del PIB regional en 2021, todavía abarca más del 14% del total del empleo en la región. Por lo tanto, mejorar la productividad de este sector podría tener repercusiones significativas en materia de cambio estructural. Sin embargo, como se analizará más adelante, incrementar la productividad va mucho más allá de mejorar la distribución del factor tierra.

El segundo factor de producción es el capital, que representa el acervo acumulado de inversión física tanto pública como privada. La inversión pública comprende las carreteras, los puentes, los puertos, la generación y distribución de electricidad, la gestión del agua potable y residual y, en el siglo XXI, también la conectividad a Internet de banda ancha. Toda esta infraestructura de bienes públicos constituye un ingrediente fundamental para el crecimiento económico.

Por otro lado, la inversión privada es la que hacen las empresas, de todos los tamaños, al construir infraestructura y adquirir maquinaria y tecnología para el proceso productivo. Para contar con un nivel de inversión privada elevado, es esencial que exista confianza en los mecanismos institucionales y legales del país, que el ambiente regulatorio sea estable y minimice la tramitación burocrática relativa a la constitución de empresas y proyectos de inversión —en particular de microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)—, que haya una disponibilidad adecuada de capital financiero y talento humano, y que el sistema público atraiga inversiones y colabore con los inversionistas en el establecimiento de las empresas, siempre procurando garantizar los estándares laborales y ambientales más altos. En la región, el margen para avanzar en todos estos temas es amplio, y el sector público

³ Véanse Solow (1956) y Swan (1956).

⁴ Véase Studwell (2014).

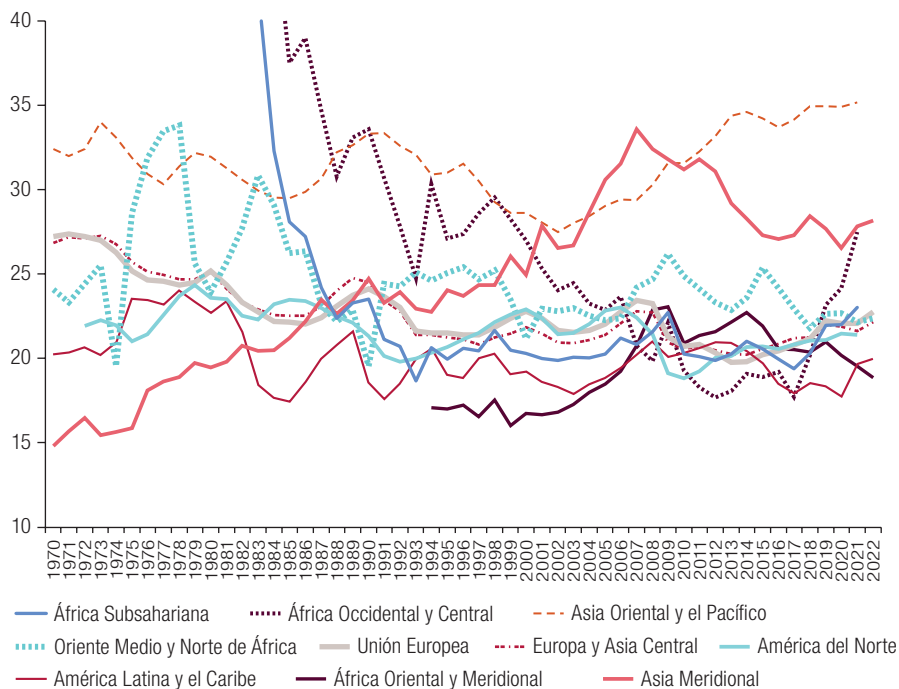
⁵ Considerando que la principal actividad económica rural es la agropecuaria, la productividad rural está determinada en gran medida por la productividad del sector agropecuario y, de los nueve grandes sectores de actividad económica, es justamente este el que ha presentado un menor nivel de productividad laboral en América Latina y el Caribe desde 1980. A 2014, el sector agropecuario (incluidas la pesca, la silvicultura y la floricultura) representaba el 31% de la productividad laboral promedio de la economía de la región, seguido por el comercio (54%) y los servicios personales sociales y comunitarios (79%) (Stumpo y Correa, 2017).

desempeña un papel fundamental a la hora de atraer inversiones y consolidar redes empresariales dinámicas que contribuyan mediante la innovación y el desarrollo tecnológico.

Es importante recordar que la inversión privada no es independiente de la inversión pública, sino que ambas son complementarias. Si el nivel y la calidad de la inversión pública no son adecuados, tampoco se alcanzará un nivel y una calidad suficientes en lo que respecta a la inversión privada. Por ejemplo, sin facilidades logísticas, no se pueden recolectar las cosechas; sin buenos puertos, especializados según el tipo de producto, no es posible importar ni exportar eficientemente, y sin conectividad digital, las empresas no pueden competir en el mundo tecnológico del siglo XXI ni tampoco exportar servicios modernos.

Desafortunadamente, desde hace 20 años, América Latina y el Caribe es la región del mundo con las menores tasas de inversión (véase el gráfico 5). Este bajo nivel de inversión es una de las principales causas que explican el escaso crecimiento económico y de la productividad en la región.

Gráfico 5
Formación global de capital fijo en diferentes regiones del mundo, 1970-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Mundial, "Formación bruta de capital fijo (% del PIB)" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.FTOT.ZS>.

El tercer factor es el trabajo, o como suele denominarse en la actualidad, el talento humano. En las décadas de 1950, 1960 y 1970, la acumulación de talento humano explicó buena parte del crecimiento de los países de América Latina y el Caribe, tanto por la existencia de una elevada tasa de natalidad como por la gran expansión de la educación primaria y secundaria. Se incrementaron la cantidad y la calidad del talento, lo que redundó en mayores niveles de crecimiento económico, movilidad social y expansión de la clase media.

No obstante, se espera que hacia finales de la presente década se acabe el bono demográfico en todos los países de la región, lo que supondrá una entrada de jóvenes al mercado laboral cada vez menor. Además, el acelerado envejecimiento de la población también contribuye a reducir el crecimiento

de la fuerza laboral (CEPAL, 2022b, págs. 19 y 20). A esto hay que añadir el deterioro de los sistemas educativos. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la tasa de abandono en la educación secundaria es muy alta: en promedio, solo el 41,4% de la fuerza laboral de la región ha terminado la secundaria⁶. Por otro lado, en el caso de las personas que sí finalizan sus estudios secundarios, la calidad del aprendizaje normalmente es baja y se ha venido deteriorando en los últimos años, como indican las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (OCDE, 2023).

Por su parte, la tasa de cobertura en lo que se refiere a la educación superior está todavía lejos de los niveles que presentan los países más desarrollados: en 2018, la tasa de cobertura bruta en América Latina y el Caribe fue del 52%, mientras que la de Europa y América del Norte fue del 77% (Valenzuela y Yáñez, 2022)⁷. Además, de las universidades se gradúan menos profesionales de las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) en términos relativos con respecto a otros países, lo que supone un problema, dado que es este tipo de profesionales el que más demandan los paradigmas productivos del siglo XXI. En resumen, otro de los principales elementos que contribuyen al síndrome de bajo crecimiento económico en la región es la fuerza de trabajo, que presenta tasas cada vez menores de crecimiento y problemas relativos a la calidad de la educación recibida.

El cuarto y principal ingrediente de la receta de escaso crecimiento económico de la región es el bajo crecimiento de la productividad. La productividad depende de una serie de factores, entre los que se incluyen la calidad del capital y el equipo del que disponen los trabajadores para producir, las tecnologías usadas en el proceso de producción, o las competencias del talento humano. Sin embargo, lo que quizás sea más importante es el hecho de que la productividad refleja la eficiencia con la que se utilizan los factores de producción antes mencionados.

El gran problema que presentan los patrones de desarrollo de América Latina y el Caribe es que prácticamente no se ha registrado un aumento de la productividad en la región en los últimos 30 años (véase el gráfico 6)⁸. De hecho, desde 2011, la productividad no ha hecho otra cosa que bajar, lo que ha incrementado la brecha de productividad de la región con respecto al resto del mundo.

Tras los bajos niveles de productividad en la región, subyace una gran heterogeneidad en términos de productividad entre los distintos sectores de la actividad económica, entre las empresas de un mismo sector y entre los territorios de un mismo país. En otras palabras, coexisten sectores económicos con diferencias sustanciales en materia de productividad, que, además, presentan una baja productividad cuando se los compara con sus pares internacionales; pocas empresas con niveles elevados de productividad junto con una gran masa de empresas de baja productividad, y regiones con altos niveles de productividad junto con otras en las que la productividad es muy insuficiente. Esta situación de las economías de la región, en la que conviven sectores, empresas y territorios modernos y competitivos con sectores, empresas y territorios rezagados, se ha denominado tradicionalmente “dualismo económico” o “dualismo estructural”⁹.

Mejorar la productividad de la región dependerá, en parte, de que se pueda reducir esa heterogeneidad. Esto se puede lograr a través de tres líneas de política de desarrollo productivo complementarias: medidas para incrementar la productividad de los sectores, las empresas y los territorios más rezagados; medidas y políticas para seguir mejorando la productividad de los sectores, empresas y territorios punteros, y medidas y políticas para generar y acelerar un cambio estructural virtuoso mediante la inversión y el desarrollo de nuevos sectores y actividades de mayor productividad previamente inexistentes (Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017; Salazar-Xirinachs y Cornick, 2018; Rodrik y Sabel, 2022; Sabel y Ghezzi, 2021; Verhoogen, 2021; OCDE, 2022).

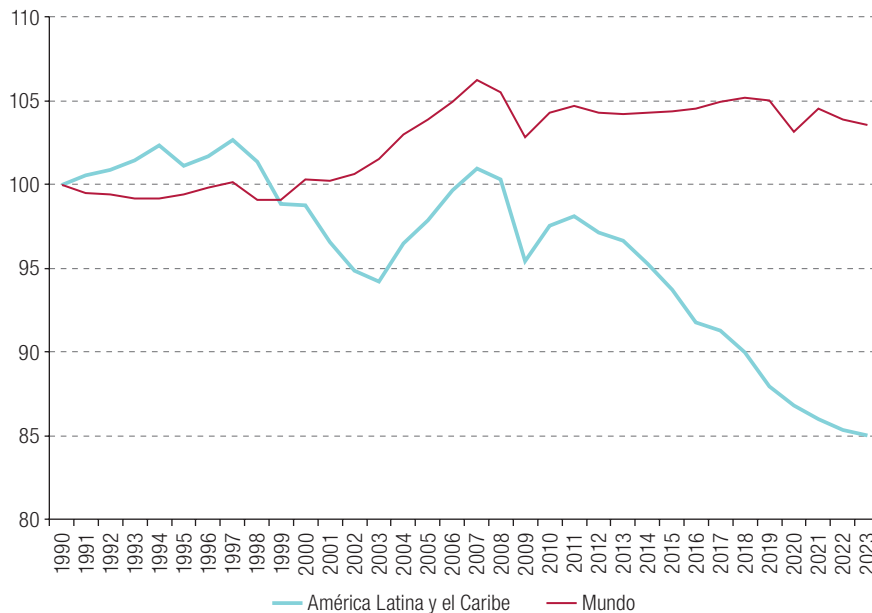
⁶ Este dato corresponde a 2021 y proviene del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

⁷ La tasa de cobertura bruta es la proporción del total de matriculados en estudios de educación superior respecto del total de la población de entre 18 y 24 años de edad.

⁸ Véanse, entre otros trabajos relevantes sobre la productividad regional, Pagés (2010) y Stumpo y Correa (2017).

⁹ Véanse Furtado (1965, pág. 78) y Rodrik y Sabel (2022).

Gráfico 6
América Latina y el Caribe y el mundo: crecimiento acumulado
de la productividad total de los factores, 1990-2023
(Índice: 1990=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de The Conference Board, Total Economy Database [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase>.

En cuanto al cambio estructural, los países de la región no han logrado trasladar una cantidad suficiente de trabajadores desde los sectores y empresas de baja productividad hacia los de alta productividad, y algunos estudios sugieren que incluso se ha producido un movimiento en la dirección contraria¹⁰. Una de las principales tareas de las políticas de desarrollo productivo es precisamente cambiar ese patrón perverso de transformación estructural hacia uno virtuoso donde los trabajadores se desplacen hacia sectores y empresas de mayor productividad.

En síntesis, los países de la región no han logrado promover en suficiente medida una mayor sofisticación tecnológica, diversificación productiva y reposicionamiento de sus economías mediante el fomento de empresas y sectores de mayor productividad. Ello se traduce en un bajo nivel de sofisticación y diversificación de sus canastas exportadoras y un mal desempeño de los indicadores que miden su complejidad económica¹¹.

Más allá de los factores considerados por la teoría básica del crecimiento mencionados anteriormente, hay otros elementos que podrían explicar, en parte, el bajo crecimiento económico de la región y que, generalmente, las teorías convencionales del crecimiento han dejado de lado. En particular, se destacan aquí dos de ellos: la desigualdad del ingreso y la inestabilidad e incertidumbre políticas.

En cuanto al primero de estos elementos, una serie de investigaciones recientes han dejado muy claro que un elevado grado de desigualdad del ingreso y de concentración de poder oligopólico limita el crecimiento de la productividad y los ingresos¹². Esto se debe en parte a que un alto nivel de desigualdad reduce el tamaño potencial de los mercados, y en parte a que la concentración de poder oligopólico

¹⁰ Véase McMillan y Rodrik (2011).

¹¹ Véanse, por ejemplo, Hausmann, Hwang y Rodrik (2007); Hausmann y otros (2013); Benavente (2016); CEPAL (2022a, cap. II, y 2023c), y Molero Oliva y otros (2022).

¹² Véase Fernández-Arias y Fernández-Arias (2021).

lleva a que determinados sectores influyentes estén satisfechos con vivir de rentas no productivas y de instituciones extractivas, y se opongan a las reformas y políticas destinadas a diversificar las economías, generar nuevos motores de crecimiento y redistribuir los ingresos. Para revertir esta situación, además de implementar políticas sociales y otras políticas redistributivas, es clave contar con un Estado que discipline a los grupos rentistas y a las instituciones extractivas mediante políticas públicas, incluida una correcta aplicación de la política de competencia, e implemente políticas de desarrollo productivo que, como ya veremos, pueden generar nuevas fuentes de riqueza y crecimiento.

En lo que respecta al segundo elemento mencionado, la inestabilidad e incertidumbre políticas pueden reducir la inversión y el crecimiento. Como han argumentado Martin Wolf (2023) y Larry Diamond (2019), y como reconocía el mismo Raúl Prebisch (1981) al hablar de capitalismo periférico, existe una gran complementariedad entre los sistemas económicos dinámicos capaces de crear prosperidad y los sistemas políticos abiertos y estables. Cuando la política se polariza, genera elevadísimos niveles de incertidumbre, inestabilidad y conflictividad que afectan el crecimiento económico. Los procesos de transformación productiva son procesos acumulativos de largo plazo que requieren políticas de Estado que trasciendan los períodos electorales y resuelvan las demandas sociales y económicas canalizándolas en un proyecto común de desarrollo. En ausencia de unas condiciones mínimas de continuidad en materia de políticas de desarrollo productivo y progreso social, el avance hacia un patrón de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible se vuelve más complejo y lento, e incluso puede experimentar un retroceso, no solo por falta de inversión, sino también debido a la inestabilidad social.

III. ¿Qué hacer? La necesidad y el papel de las políticas de desarrollo productivo

Entonces, ¿qué debe hacerse? A partir del diagnóstico realizado, la respuesta a esta pregunta parecería fácil, dado que de este se desprende una lista de acciones que deberían llevarse a cabo para superar los obstáculos mencionados:

- Mejorar el acceso al factor tierra y su utilización.
- Incrementar los niveles de inversión tanto pública como privada.
- Aumentar la cantidad y la calidad del talento humano, mediante mejoras en los sistemas educativos y de formación profesional y, en algunos casos, también mediante políticas migratorias específicas.
- Desarrollar políticas que aceleren el crecimiento de la productividad y, en particular, promuevan el desarrollo productivo, tanto en los sectores, empresas y territorios rezagados como en los sectores punteros y, sobre todo, en los sectores y empresas nuevas que puedan liderar un cambio estructural virtuoso hacia actividades de mayor productividad.
- Establecer políticas redistributivas y de competencia.
- Fortalecer la capacidad del sistema político y las instituciones para mantener marcos de política comprometidos con el desarrollo productivo a largo plazo.

No obstante, si bien resulta fácil enumerar estos frentes, en muchos de ellos no es tan fácil conseguir mejoras significativas, y hacerlo podría llegar a tomar décadas. A pesar de ello, los países en desarrollo pueden avanzar sin la necesidad de atravesar prolongados procesos de reformas estructurales o de contar de antemano con un excelente clima empresarial¹³, o unos “fundamentales” sólidos, como sostienen Rodrik y Stiglitz (2024). Si bien los países de la región deben avanzar en todos estos frentes

¹³ Véase Lin y Monga (2017).

con una visión a largo plazo, entre las políticas orientadas a incrementar la productividad existe un subconjunto de ellas que permitiría lograr avances en un plazo razonable de tiempo si se aplicaran a gran escala y con continuidad. Se trata de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación.

1. ¿Qué ha dicho la CEPAL al respecto?

Antes de describir la nueva visión de la CEPAL en materia de políticas de desarrollo productivo, conviene repasar lo que esta ha afirmado sobre el tema en el pasado, puesto que el desarrollo productivo y el progreso técnico han sido pilares importantes de los análisis y el pensamiento de la Comisión.

En términos estilizados, las ideas de la CEPAL sobre el tema se pueden agrupar en dos grandes fases. La primera etapa, denominada estructuralista, se centraba en la idea de la acumulación de capital fijo para la industrialización, y favorecía un desarrollo “hacia adentro”. La segunda, la neoestructuralista, que comenzó en la década de 1990, se focalizaba en la inserción internacional basada en una “competitividad auténtica”, sustentada en la incorporación sistemática del progreso técnico, que permitiría promover, simultáneamente y no de manera secuencial, el crecimiento económico y la equidad social (Fajnzylber, 1991).

A partir de entonces, la CEPAL ha adaptado y refinado su propuesta a las nuevas realidades globales. Para sostener el crecimiento a largo plazo en un contexto de economías abiertas, era necesario favorecer la transición hacia sectores más dinámicos, desde el punto de vista tanto tecnológico como de la demanda mundial. En un panorama donde se aceleraba la apertura comercial, la CEPAL revalorizó los espacios de integración global, mediante lo que denominó “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994).

La CEPAL reforzó la idea de que las políticas de transformación productiva constituirían el complemento imprescindible de la política social en una trayectoria de crecimiento inclusivo. Sostenía que, sin un crecimiento que aumentase la demanda de mano de obra calificada y generase oportunidades para las mipymes, difícilmente se podrían lograr avances en términos de equidad y de reducción sostenida de la pobreza (CEPAL, 2010). Dado que las fuerzas del mercado tienden a profundizar las estructuras prevalecientes, la CEPAL defendió la relevancia de las políticas de desarrollo productivo como un elemento fundamental de una renovada ecuación entre Estado, mercado y sociedad (CEPAL, 2012). La transformación productiva, como complemento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), debía conducir al predominio de actividades y procesos productivos intensivos en aprendizaje e innovación, asociados a mercados y a la provisión de bienes y servicios en rápida expansión, que permitieran aumentar la producción y el empleo y favorecieran la protección del medio ambiente y el desacople entre el crecimiento económico y las emisiones de carbono (CEPAL, 2016).

Más recientemente, la Comisión abordó en su propuesta de desarrollo productivo la necesidad de adaptación a los patrones cambiantes generados por el cambio tecnológico y la crisis climática. Propuso un modelo para hacer compatible la restricción externa con la sostenibilidad ambiental y, al mismo tiempo, reducir la desigualdad de oportunidades y resultados (CEPAL, 2022a).

Si bien este breve repaso no hace justicia a todo el acervo intelectual que ha generado la CEPAL en estos temas, queda claro que la industrialización, el desarrollo productivo, la productividad y las políticas de innovación son temas a cuyo análisis la Comisión ha otorgado prioridad.

2. La nueva generación de políticas de desarrollo productivo

Claramente, en materia de productividad y desarrollo productivo, los países de América Latina y el Caribe siguen presentando grandes rezagos. No obstante, como demuestran diversas experiencias en Asia, Europa y otras regiones, la distancia con respecto a las economías más desarrolladas se puede acortar en la medida en que se aceleren los procesos de transformación productiva que conduzcan a un mayor crecimiento económico, se dinamicen los sistemas de aprendizaje y se impulse la incursión en nuevas industrias, mercados y cadenas de valor. Esto es lo que se conoce como crecimiento convergente (*catch-up growth*), que permite a los países en desarrollo alcanzar a los más desarrollados, lo cual constituye precisamente el objetivo inmediato de las políticas de desarrollo productivo modernas.

La historia del desarrollo económico nos ha enseñado que “ningún país ha podido hacer el arduo viaje que parte de una pobreza rural generalizada hasta alcanzar la riqueza postindustrial sin emplear políticas gubernamentales con direccionalidad y selectivas, con el fin de modificar su estructura económica y estimular su dinamismo económico” (Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017, pág. 1). Sin embargo, los instrumentos destinados a propiciar estos procesos de transformación económica han cambiado a partir de las lecciones extraídas de diversas experiencias, de las nuevas realidades de la globalización y el sistema multilateral de comercio, y de los avances teóricos y conceptuales de la literatura sobre el desarrollo.

En la actualidad, la necesidad de políticas de desarrollo productivo modernas es ampliamente reconocida. El debate ahora no se centra en si es necesario o no implementar este tipo de políticas, sino en cómo hacerlo¹⁴. También existe un amplio consenso sobre la necesidad de desarrollar formas adecuadas de colaboración público-privada y público-pública, con todos los actores relevantes, es decir, a partir de una definición amplia de la acción colectiva.

El fundamento teórico para la cooperación entre actores económicos radica en tres ideas fundamentales. En primer lugar, ningún actor o agente tiene toda la información sobre los problemas o las soluciones (ni el sector público, ni el académico, ni las empresas, ni los trabajadores), razón por la cual es preciso reunir toda la información disponible mediante la creación de grupos de trabajo en los que participen todos los actores relevantes, incluidas empresas de todos los tamaños. En segundo lugar, el desarrollo productivo es más que un proceso de agregación de información. Es una búsqueda o descubrimiento colectivo caracterizado por la “incertidumbre estratégica”: ningún agente económico dispone de todo el conocimiento acerca de lo que hay que hacer, por lo que es indispensable trabajar de manera colectiva, implementando procesos continuos de detección y priorización de problemas, y diseñando soluciones que, a su vez, permitan detectar nuevos problemas y corregir el rumbo cuando sea necesario. Se trata de un proceso continuo de interacción entre agentes económicos, que algunos autores han denominado proceso de ensayo y error o de “gobernanza experimentalista”, como se analizará más adelante¹⁵. En tercer lugar, los beneficios y resultados en materia de transformación productiva se acumulan a lo largo del tiempo, por lo que es necesario desarrollar procesos y políticas de largo plazo, es decir, políticas de Estado y no dependientes de un determinado gobierno. Los cambios de política pendulares y la volatilidad no contribuyen a los procesos de cambio a largo plazo.

A esta visión de las políticas de desarrollo productivo se asocia también el concepto de “gobernanza del mercado” (Wade, 1990; Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017), basado en la idea de que el desarrollo productivo es una construcción social, resultado de la coordinación y el alineamiento de los esfuerzos de todos los actores relevantes. Esta nueva visión supera el viejo, estéril e ideologizado

¹⁴ Véanse Chang (2010), Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009), Rodrik (2008), Mazzucato (2013), Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014), Salazar-Xirinachs Nübler y Kozul-Wright (2017), OCDE (2022) y Llinás (2021).

¹⁵ Véanse Sabel (2012), Sabel y Zeitlin (2012), Sabel y Jordan (2015), Cornick (2018), Salazar-Xirinachs (2020) y Rodrik y Sabel (2022).

debate sobre Estado y mercado en el que la posición promercado confía en la “magia del mercado” y la posición pro-Estado confía en la “magia del Estado”. Por el contrario, la nueva generación de políticas de desarrollo productivo confía en la “magia del proceso”¹⁶ de colaboración público-privada, privado-privada y público-pública, incluyendo a las instituciones educativas y de formación profesional y a la sociedad civil. Este conjunto de colaboraciones, que también se conoce como modelo de la triple o cuádruple hélice, se enfoca en lo práctico: resolver problemas, promover procesos de descubrimiento y acelerar el aprendizaje productivo y el crecimiento de la productividad.

La teoría económica neoclásica parte de la conceptualización de un mercado perfectamente competitivo que da resultados óptimos en materia de asignación de recursos, y solo justifica la intervención cuando se encuentran “fallas del mercado”. Esta conceptualización es lo que ha dado lugar al debate binario y abstracto entre Estado y mercado, pero la realidad es que ningún mercado existe en la forma pura de la teoría. Todos los mercados son construcciones sociales afectadas por el comportamiento de actores concretos, institucionalidades concretas, regulaciones de un tipo u otro, bienes públicos específicos y estructuras económicas determinadas. Es este reconocimiento el que ha dado lugar a perspectivas más institucionalistas y cercanas a la realidad que los conceptos de mercado abstractos y simplificados de los libros de texto. Acorde con esta línea de pensamiento, Mariana Mazzucato (2013 y 2018) insiste en que más útil que corregir las fallas del mercado es conceptualizar el papel las políticas públicas a la hora de crear y dar forma a dichos mercados, así como de liderar procesos de transformación económica a partir del concepto de “misiones”, definidas como esfuerzos colectivos para abordar grandes desafíos.

Ahora bien, la visión neoclásica puede resultar útil como una primera aproximación y como lógica de análisis de los tipos de intervención que pueden realizarse en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Por ejemplo, en trabajos recientes sobre el tema se ha hecho hincapié en la existencia de dos tipos de fallas cuya mitigación mediante intervenciones estaría justificada con el fin de propiciar la transformación productiva¹⁷.

En primer lugar, se encuentran las fallas de apropiabilidad, que dan lugar a niveles de inversión subóptimos debido a que quien realiza la inversión no se puede apropiar completamente de sus rendimientos. Este problema relacionado con externalidades positivas explica, por ejemplo, por qué no existe un mayor número de exportadores en nuevas actividades económicas (“pioneros” exportadores)¹⁸, por qué un empleador no invierte más en la capacitación de sus empleados o por qué no se dan mayores niveles de inversión en innovación y emprendimiento. Este hecho justifica la implementación de instrumentos e intervenciones para acercar estas cifras de inversión a lo que sería su nivel óptimo social.

En segundo lugar, están las fallas de coordinación que hacen que una actividad económica no se desarrolle o alcance su potencial máximo de productividad, ya que haría falta otra serie de inversiones o acciones paralelas para que ello ocurriera. Por ejemplo, la falta de un número suficiente de personas con ciertos perfiles y competencias puede llevar a que un determinado sector no pueda desarrollarse, las debilidades en el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias de un país pueden limitar su capacidad de exportar a determinados mercados¹⁹, o la ausencia de personas con conocimientos y habilidades para prestar servicios de extensión tecnológica puede frenar el desarrollo de un mercado robusto de extensionismo. En todos estos casos, se requeriría llevar a cabo alguna intervención para sacar al aparato productivo del estado de desequilibrio en el que se encuentra, que no permite que se desarrollen plenamente determinadas actividades económicas.

¹⁶ A entender de los autores, el primero en usar el concepto de “magia del proceso” fue Jon Azúa, el padre de las políticas de clústeres de la Comunidad Autónoma del País Vasco (véase Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos, 2018).

¹⁷ Véanse Juhász, Lane y Rodrik (2023), Cherif y Hasanov (2019), Rodríguez-Clare (2005) y Hausmann y Rodrik (2002).

¹⁸ Véase Sabel y otros (2012).

¹⁹ Véase Sabel y Ghezzi (2021).

Teniendo en cuenta lo que se acaba de exponer y, si bien no siempre son necesarias las definiciones exactas, es posible tratar de proporcionar una definición de lo que entiende la CEPAL por “políticas de desarrollo productivo”: se trata de intervenciones, ya sean de carácter transversal a toda la economía (políticas horizontales) o dirigidas a determinados sectores, clústeres o áreas estratégicas (políticas verticales), cuyo objetivo es incrementar su grado de sofisticación o diversificación, acelerar los procesos de aprendizaje y de creación de capacidades productivas y propiciar un cambio estructural virtuoso en las economías, como vehículo para aumentar la productividad, incursionar en nuevas industrias o nuevos mercados, fortalecer la integración en cadenas de valor, generar empleos decentes y, en general, lograr mayores niveles de prosperidad y patrones de crecimiento más productivos, inclusivos y sostenibles.

Cabe destacar la relevancia de los aspectos de gobernanza y colaboración en la implementación de estas políticas, que solo puede llevarse a cabo de manera eficaz a través de la suma coordinada de esfuerzos de los actores clave de los sectores público (tanto a nivel nacional como local), privado y académico, así como de los centros de investigación y de la sociedad civil, con el fin de trabajar en agendas estratégicas dirigidas a acelerar los procesos de transformación productiva de las economías.

3. ¿Políticas industriales o políticas de desarrollo productivo?

Otro aspecto importante que cabe aclarar con respecto a las políticas de desarrollo productivo modernas es su relación con lo que tradicionalmente se ha denominado política industrial, así como la cuestión de si dichas políticas deben quedar circunscritas al sector industrial manufacturero o si su ámbito puede ser más amplio. Las nuevas tecnologías han dado lugar al desarrollo de un nuevo paradigma de producción y han reducido, si no eliminado, las fronteras entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, tendencia que se ha profundizado debido a la convergencia de diversas tecnologías en los procesos productivos.

Tradicionalmente, la economía del desarrollo ha centrado su atención, con toda razón, en el sector industrial, argumentando que este sector presenta al menos cuatro características únicas con las que no cuentan ni el sector agrícola ni el de servicios en igual magnitud: i) economías de escala, ii) acceso a mercados internacionales, iii) capacidad de mejorar el trabajo con capital y tecnología, es decir capacidad de innovación, y iv) fuertes encadenamientos y derrames en su relación con otros sectores.

Sin embargo, la revolución tecnológica y digital ha cambiado sustancialmente esta realidad. La idea de que los servicios tenían poco potencial para generar economías de escala y acceder a mercados internacionales estaba basada en parte en la observación —correcta antes de que se produjera la revolución digital— de que la producción y el consumo de servicios requería proximidad física y, por lo tanto, la producción y el consumo se debían dar simultáneamente, lo que lo convertía en un sector no transable. La llegada de Internet y la revolución digital cambiaron esto de manera radical.

Ahora existen categorías de servicios que presentan economías de escala inmensas y son altamente transables, sobre todo los servicios modernos que utilizan plataformas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para vender de manera transfronteriza. Esto incluye subsectores como los centros de llamadas (*call centers*), los servicios compartidos, los servicios tecnológicos y digitales, los servicios auxiliares (*back office services*), la ingeniería o el diseño y, por supuesto, los servicios financieros, sector en que se está produciendo toda una revolución relacionada con las tecnofinanzas (*fintech*).

Internet y la revolución digital también cambiaron radicalmente la idea de que el progreso tecnológico y la innovación no se aplicaban al sector de los servicios de la misma manera en que se aplicaban a la industria. En la actualidad, muchos servicios están experimentando una revolución en materia de productos, medios de entrega y modelos de negocio. Algunas de las empresas más innovadoras del mundo pertenecen al sector de los servicios, y los encadenamientos de muchos

subsectores de servicios también han aumentado, lo que ha incrementado el valor agregado de los servicios en los bienes industriales finales. Todo esto contribuye a explicar la razón por la cual, a partir de 2000, la tasa de crecimiento del comercio de servicios ha sido más alta que la tasa de crecimiento del comercio de productos industriales (CEPAL, 2017).

Si a esta nueva visión del sector de los servicios se agregan el surgimiento de China como potencia exportadora manufacturera y la automatización y robotización generadas por la revolución tecnológica, quedan claras dos ideas. En primer lugar, que se ha reducido la viabilidad de apostar exclusivamente por la industrialización como estrategia de desarrollo y que, incluso si esto fuera viable, los potenciales beneficios en términos de creación de empleo serían menores²⁰. El camino hacia la industrialización es ahora mucho más difícil de lo que lo era en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta. En segundo lugar, parece haber mucho más potencial de desarrollo y generación de buenos empleos en el sector de los servicios de lo que tradicionalmente se pensaba²¹. De hecho, hay países que están empezando a obtener grandes éxitos y ganancias de la producción y exportación de servicios modernos. Por lo tanto, queda claro por las nuevas tendencias y datos disponibles que existen grandes oportunidades en varios subsectores del sector de los servicios que pueden contribuir a una estrategia de crecimiento y desarrollo.

Algo parecido se puede decir con respecto a las actividades modernas del ámbito de los agronegocios. Hoy, al hablar del nuevo paradigma productivo de la Industria 4.0, o cuarta revolución tecnológica, no solo se incluye la industria manufacturera propiamente dicha, sino también muchos segmentos del heterogéneo sector de los servicios, así como actividades agrícolas modernas.

Por todo lo que se acaba de exponer, resulta más adecuado hablar de políticas de desarrollo productivo en lugar de utilizar el término más limitado de “políticas industriales”, más habitual en la literatura, puesto que, como se acaba de explicar, se trata de políticas dirigidas al fomento de la sofisticación, la diversificación y el cambio estructural virtuoso de las economías en su conjunto, independientemente del sector. Por lo tanto, podrían abarcar, además de al sector manufacturero, a los sectores agropecuario, de servicios o de minería, entre otros.

Otro elemento a favor de utilizar el término de políticas de desarrollo productivo en lugar del de política industrial tiene que ver con la confusión al que este último puede dar lugar en el debate público. Por una parte, las políticas industriales sufrieron un desprestigio a nivel mundial y en la región a raíz de las críticas que sufrió en las décadas de 1980 y 1990 el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, al cual se le atribuyeron problemas de agotamiento, así como en materia de captura de rentas y captura del Estado, lo que propició la adopción de políticas de liberalización e hiperglobalización. Por otra parte, la reciente adopción de políticas industriales basadas en gran medida en subsidios por parte de algunas economías desarrolladas está también empezando a generar un acalorado debate sobre los riesgos de caer en una “guerra de subsidios” y las posibles amenazas al sistema multilateral de comercio. No es ese el tipo de políticas que defiende la CEPAL.

En otras palabras, además de ser un término más preciso, la denominación “políticas de desarrollo productivo” permite evitar buena parte de la confusión que genera en el debate público el término “políticas industriales”²². Una vez aclarado el motivo por el cual, en este contexto de nuevas condiciones tecnológicas y paradigmas de producción, las políticas de desarrollo productivo no se deben circunscribir solo al sector industrial, es importante definir su ámbito de acción, con el fin de proporcionar una guía más clara para su diseño e implementación.

²⁰ Véase Rodrik (2015).

²¹ Por ejemplo, Rodrik y Sabel (2022) argumentan correctamente que los servicios son un sector estratégico para la implementación de iniciativas de desarrollo productivo, dado que cuenta con una gran capacidad para crear buenos empleos (*good jobs*).

²² El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó un intento temprano y relevante de posicionar el término “políticas de desarrollo productivo” en su libro de carácter fundacional *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica* (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

Una forma de comenzar a limitar este ámbito es tener en cuenta que, aunque todos los factores comprendidos en la teoría convencional del crecimiento (tierra, trabajo, capital y productividad) son importantes para el crecimiento económico, una definición de políticas de desarrollo productivo que incluyera, por ejemplo, la inversión en infraestructura en general resultaría demasiado amplia. Sin embargo, si es adecuado, e incluso indispensable, incluir la infraestructura específica y otros bienes públicos específicos de las actividades priorizadas en el contexto de estas políticas. Asimismo, a pesar de la importancia del talento humano para el crecimiento y para el desarrollo productivo, sería excesivo incluir todos los retos en materia de educación, como los relacionados con la primera infancia. Al igual que en el caso de la infraestructura, es más adecuado incluir la formación de talento humano específico para las apuestas productivas que deben realizarse en el marco de las políticas de desarrollo productivo; por ejemplo, la formación para el trabajo y la educación superior en el ámbito de las CTIM²³. De hecho, desarrollar el talento humano necesario para determinados sectores impulsores o dinamizadores es una condición esencial para la implementación de políticas de desarrollo productivo exitosas, así como crear infraestructura específica para dichos sectores.

Dos áreas de política ejercen una fuerte influencia sobre el desarrollo productivo: las políticas macroeconómicas y las políticas de competencia. Sin embargo, por razones similares a las que se acaban de exponer —si bien es sumamente importante tener claros estos vínculos—, no parece conveniente incluir estas áreas en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo.

Teniendo en cuenta la necesidad de delimitar el campo de acción de las políticas de desarrollo productivo, así como los numerosos trabajos que han tratado los diferentes temas que deberían abarcar este tipo de políticas²⁴, en el diagrama 1 se presenta una visión panorámica —que no pretende ser una lista exhaustiva— de las áreas que, desde una perspectiva práctica, conviene incluir en el marco de dichas políticas. En ellas se agrupan diferentes tipos de intervenciones e iniciativas que apuntan directamente a impulsar la sofisticación, la diversificación y el cambio estructural virtuoso de las economías²⁵. Estas áreas son: ciencia, tecnología e innovación; extensionismo tecnológico; transformación digital; emprendimiento; detección y cierre de brechas en materia de talento humano; financiamiento a lo largo del ciclo de vida de las empresas (incluido el papel de la banca de desarrollo²⁶); inversión (incluida la inversión extranjera directa); infraestructuras específicas; agendas normativas y regulatorias específicas (incluidos los temas de calidad), e internacionalización²⁷.

Ahora bien, como ocurre en el ámbito culinario, más importante que los ingredientes individuales para la preparación de una receta es la forma en que dichos ingredientes se integran. Si se aplica esta metáfora al contexto del desarrollo productivo, más importante que cada una de las áreas que se incluyen en el diagrama 1 es la forma en que se articulan las iniciativas, los actores y los recursos asociados a las diferentes áreas en torno a políticas y agendas estratégicas de desarrollo productivo.

²³ En los dos ejemplos planteados, infraestructura y talento humano específicos, la ausencia o debilidad de estos factores representa una posible falla de coordinación que podría inhibir el surgimiento —o la mejora de la productividad— de las actividades económicas priorizadas.

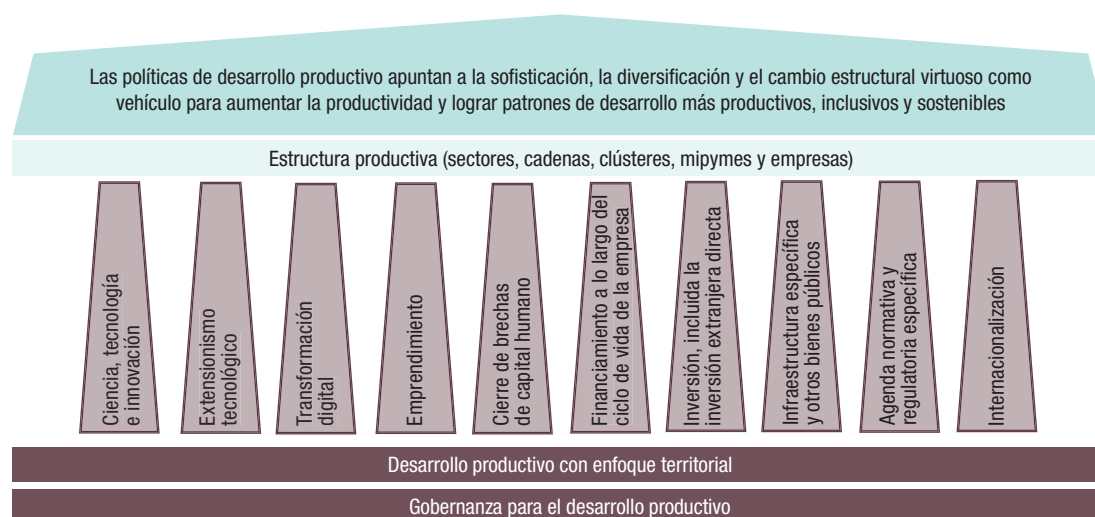
²⁴ Véanse Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014), Cimoli y otros (2017), Denzin y Cabrera (2017), OIT (2016) y Salazar-Xirinachs y Cornick (2018).

²⁵ Cabe subrayar que muchas de las intervenciones y medidas que deben implementarse en las diferentes áreas están relacionadas con fallas de mercado y de gobierno que inhiben el proceso de transformación productiva.

²⁶ Véanse Griffith-Jones y Ocampo (2018), Ocampo y Torres (2021) y Fernández-Arias, Hausmann y Panizza (2019).

²⁷ La descripción de las estrategias, programas, instrumentos y retos de gobernanza de cada una de estas áreas excede el alcance de este artículo. Sin embargo, serán objeto de análisis detallados en futuros trabajos de la CEPAL.

Diagrama 1
Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo



Fuente: Elaboración propia.

Por ese motivo, la CEPAL hace hincapié en dos temas transversales que están relacionados con la forma en que se combinan estos “ingredientes”. Por un lado, es importante aplicar un enfoque territorial al desarrollo productivo, ya que, como se explicará en detalle más adelante, los esfuerzos de desarrollo productivo deben conjugarse de manera concreta en un contexto geográfico determinado, en línea con las estrategias y capacidades de cada territorio, teniendo en cuenta que es a nivel local donde debe llevarse a cabo buena parte de la acción en la materia. Por otro lado, resulta relevante la gobernanza para el desarrollo productivo, dado que, como ya se mencionó, un aspecto central de la nueva generación de políticas de desarrollo productivo es la colaboración y el trabajo articulado entre múltiples actores, incluidos el sector público, el privado y el académico, así como la sociedad civil. Por lo tanto, hacen falta mecanismos de gobernanza y arreglos institucionales que faciliten los procesos de colaboración entre los actores clave de cada sector (lo que se describía anteriormente como la “magia del proceso”), así como la coordinación de esfuerzos y recursos a nivel territorial y nacional, como se analizará más adelante.

En resumen, la propuesta actual de la CEPAL presenta dos grandes diferencias respecto de los planteamientos que se hacían hace unas décadas: por un lado, se trata de aplicar una nueva generación de políticas de desarrollo productivo, con instrumentos muy diferentes a los del pasado, y, por otro lado, existen razones de peso para ampliar el ámbito de las apuestas productivas más allá del sector industrial.

4. Poner el foco en el “cómo”

Todos los países del mundo ponen en práctica, de una u otra manera, políticas de desarrollo productivo, y los de América Latina y el Caribe no constituyen una excepción. Si bien su utilización pudo haberse reducido durante el apogeo del consenso de Washington, la región nunca dejó de recurrir a una variedad de este tipo de políticas y aún lo sigue haciendo hoy en día²⁸. Sin embargo, ni el debate académico ni el público se han enfocado suficientemente en el “cómo”, es decir, en la manera de aplicar con éxito estas políticas.

²⁸ Véase Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright (2017).

La aplicación de políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe presenta algunas características específicas. Coexisten, y con frecuencia compiten, una variedad de enfoques, mientras que la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo que se presentó en el apartado anterior no se encuentra todavía completamente integrada en las políticas ni en el trabajo analítico y académico. Por esta razón, no resulta sorprendente que las acciones realizadas en este sentido sean sumamente heterogéneas y presenten grandes diferencias en términos de calidad y profundidad no solo entre los distintos países, sino también dentro de cada uno de ellos. No se han llevado a cabo suficientes ejercicios de comparación de experiencias a nivel regional ni de aprendizaje entre pares. Además, la evaluación de estas acciones ha sido marginal, lo que dificulta determinar cuáles han sido fructíferas y, por lo tanto, deberían aplicarse a mayor escala, y cuáles no han resultado útiles y, por lo tanto, se deberían ajustar o eliminar.

Además, los esfuerzos en este sentido han sido, por el momento, más bien tímidos, a una escala insuficiente teniendo en cuenta la magnitud del reto al que se enfrenta la región en materia de productividad, así como la cantidad de recursos que están destinando a ello otros países²⁹. Por otra parte, estos esfuerzos se han dado de forma intermitente, sin que hayan llegado a constituir políticas de Estado.

Con frecuencia ha imperado en la región un enfoque centralizado, de arriba abajo (*top-down*), sin suficiente empuje y gobernanza desde el nivel local, ni empoderamiento de los actores locales (enfoque descentralizado o *bottom-up*). Además, ha faltado una mejor coordinación de esfuerzos tanto entre los diferentes ministerios, organismos nacionales y demás actores relevantes como entre las acciones implementadas a nivel nacional y subnacional.

América Latina y el Caribe dispone de un gran margen de mejora en todas estas dimensiones para la puesta en práctica de políticas de desarrollo productivo. Las oportunidades de aprendizaje en este ámbito son diversas, ya que existe una amplia experiencia internacional bien documentada al respecto. Solo en materia de clústeres, por ejemplo, el Observatorio Europeo de Agrupaciones y Cambio Industrial tiene catalogadas 2.950 iniciativas clúster, que representan casi uno de cada cuatro empleos (es decir, 62 millones de empleos) y la mitad del empleo de los sectores de exportación en Europa (Hollanders y Merkelbach, 2020). En el Japón, el Gobierno apoya numerosos clústeres, sobre todo en el área de la alta tecnología. En España, tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como Cataluña han desarrollado políticas de desarrollo productivo muy exitosas, uno de cuyos ingredientes principales han sido las políticas de desarrollo de clústeres. La Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe, que lanzó la CEPAL en diciembre de 2023, tiene un inventario inicial de 259 iniciativas en las que participan más de 40.000 empresas de nueve países de América Latina y el Caribe³⁰.

Cabe destacar que esta discusión sobre el “cómo” se ha vuelto más urgente y relevante ante la nueva realidad descrita anteriormente, en que los países desarrollados han empezado a poner en práctica fuertes políticas industriales, utilizando cuantiosos subsidios como uno de sus instrumentos principales. Es el caso de los Estados Unidos, mediante la Ley sobre Ciencia y Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores (CHIPS and Science Act) y la Ley de Reducción de la Inflación, así como el de la Unión Europea, mediante el Pacto Verde Europeo. Este nuevo activismo en materia de política industrial en los países desarrollados debe llevar a los países de América Latina y el Caribe a ser mucho más pragmáticos, estratégicos y efectivos en lo que respecta a sus propias políticas de desarrollo productivo.

²⁹ Por ejemplo, entre 2016 y 2021, la Argentina invirtió cerca de un 0,5% del PIB en políticas de desarrollo productivo —sin considerar el Plan de Promoción de la Producción del Gas Natural Argentino (Plan Gas), los fondos de emergencia por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la capitalización de fondos de garantía—, lo que representó cerca de un 2% del gasto público total (Cassini, 2022). El Gobierno de Colombia, por su parte, invirtió, en 2019 y 2020, un 2,0% y un 2,6% del presupuesto general de la nación, respectivamente (Gómez, 2021). Por último, en 2019, el Gobierno de Chile invirtió cerca del 1,88% del gasto público total en políticas de desarrollo productivo, a lo que se sumó la inversión del 0,12% realizada por los gobiernos regionales, con lo que se alcanzó el 2,0% del gasto público total (Correa, Dini y Letelier, 2022; Yáñez y Fuentes, 2022).

³⁰ Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/proyectos/plataforma-iniciativas-cluster-otras-iniciativas-articulacion-productiva-territorial>.

IV. ¿Cómo hacerlo? Lineamientos para la aplicación de políticas de desarrollo productivo

Para lograr un crecimiento económico más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, los países de la región deben profundizar sus políticas de desarrollo productivo, mejorar su articulación y gestión, darles continuidad mediante una visión a largo plazo, implementarlas otorgando un mayor protagonismo a los territorios, mejorar su seguimiento y evaluación y, en general, incrementar su efectividad e impacto. ¿Cómo se logra todo esto? A continuación, se proponen seis lineamientos para guiar la acción en materia de políticas de desarrollo productivo. Estas son:

- i) Aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación.
- ii) Apostar por sectores y actividades específicos.
- iii) Lograr un mejor equilibrio entre el enfoque centralizado (*top-down*) y el descentralizado (*bottom-up*), trabajando con los actores de los territorios.
- iv) Utilizar iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de gestión y colaboración para el desarrollo productivo.
- v) Mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista.
- vi) Realizar evaluaciones continuas, con el fin de poder corregir el rumbo de las políticas justo a tiempo bajo las condiciones cambiantes de incertidumbre estratégica.

1. Aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación

Como ya se ha mencionado, los países de América Latina y el Caribe nunca han dejado de aplicar algún tipo de política de desarrollo productivo. A raíz del cambio de modelo económico que se produjo al pasar de la industrialización por sustitución de importaciones a la búsqueda de la integración en cadenas mundiales de valor, los esfuerzos se concentraron en las políticas de promoción de las exportaciones y de atracción de inversiones.

Sin embargo, fuera de esos ámbitos, las iniciativas en materia de políticas de desarrollo productivo han sido relativamente modestas, y su efecto en la productividad y el crecimiento, marginal. Por esta razón, lo primero que se propone es elevar urgentemente el nivel de ambición en materia de políticas de desarrollo productivo y hacerlo en concordancia con la visión de la nueva generación de este tipo de políticas.

Ahora bien, el tipo de políticas de desarrollo productivo que propone la CEPAL, a diferencia de la enorme cantidad de subsidios y créditos fiscales empleados por los países desarrollados, no requiere cuantiosas sumas de dinero para su implementación. Esta nueva generación de políticas de desarrollo productivo se centra en el trabajo articulado de múltiples actores en el marco de mecanismos de gobernanza —como los que sustentan las iniciativas clúster—, cuyo objetivo es identificar proyectos y acciones para mejorar la productividad de las áreas priorizadas. Son estos proyectos y acciones los que sí requerirán una movilización significativa de recursos de inversión pública y privada.

Muchos de estos proyectos tendrán como objetivo la provisión de bienes públicos específicos necesarios para el crecimiento y el aumento de la sofisticación tecnológica de los sectores sujetos a las políticas de desarrollo productivo, así como para la formación del talento humano y la innovación. El financiamiento de dichos proyectos puede provenir de múltiples fuentes: el presupuesto ordinario del Estado, el presupuesto de instituciones específicas, tanto públicas como privadas y académicas, el presupuesto de los gobiernos locales, préstamos de la banca nacional o internacional de desarrollo o la cooperación internacional.

En este sentido, se observan al menos dos grandes diferencias con respecto a las políticas de subsidios e incentivos fiscales que se aplican en otras partes del mundo: en primer lugar, la mayor parte del financiamiento no proviene del presupuesto nacional, algo muy relevante en una época de reducido espacio fiscal, y, en segundo lugar, los proyectos que requieren financiamiento están muy alineados con las agendas estratégicas de los sectores. En otras palabras, este tipo de políticas de desarrollo productivo conlleva una utilización costoeficiente de los escasos recursos con los que se cuenta para aplicar dichas políticas.

2. Apostar por sectores y actividades específicos: el papel de la selectividad

Un segundo lineamiento fundamental consiste en apostar por áreas o sectores impulsores o dinamizadores del crecimiento, y darles prioridad. Este es uno de los temas que más controversia han generado entre los economistas en el pasado, porque quienes tradicionalmente se han opuesto a que la política pública desempeñara un papel proactivo en esta materia han argumentado que no es competencia del Estado “escoger ganadores”. Ante este argumento, cabe responder de varias maneras. En primer lugar, la historia ha demostrado que, en todos los casos en los que se ha conseguido un crecimiento acelerado y convergente, el Estado ha desempeñado un papel proactivo, ya sea creando mercados, apoyando empresas, fomentando la modernización tecnológica, respaldando los procesos de aprendizaje, eliminando cuellos de botella, contribuyendo a proporcionar financiamiento o impulsando misiones con vocación transformadora, entre otras cosas.

En segundo lugar, como se ha señalado en Chang (2010), Stiglitz, Lin y Monga (2013), Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright (2017) y otros trabajos, la distinción entre medidas “horizontales” —que se consideran neutrales en el sentido de que afectan transversalmente a todos los sectores— y medidas “verticales” —que apoyan a actividades económicas o sectores específicos— es un falso dilema, ya que incluso las políticas supuestamente más transversales favorecen a algunos sectores más que a otros. Por ejemplo, el desarrollo de infraestructuras básicas no puede ser neutral: una carretera o un puente favorecen a algunas regiones o comunidades y no a otras. Más aún, estas infraestructuras favorecen a algunos sectores en mayor medida que a otros. Los programas de formación profesional se enfocan en la resolución de cuellos de botella y desajustes de habilidades en sectores concretos. Incluso una política específica sobre el tipo de cambio favorece a algunas industrias, regiones o sectores más que a otros (por ejemplo, a los exportadores frente a los importadores). Por lo tanto, como hace ya bastante tiempo afirmaron Hausmann y Rodrik (2006), los gobiernos —incluso aquellos que creen defender políticas neutrales— están “condenados a elegir”.

En tercer lugar, los enfoques sobre políticas industriales o de desarrollo productivo han experimentado cambios que han hecho que se diluya el significado de “escoger ganadores”. Como se ha explicado, los enfoques modernos se basan más en organizar la acción colectiva en sectores específicos mediante la cooperación entre los sectores público, privado y académico que en asignar a ciertos sectores medidas proteccionistas o subsidios puros y duros. Por lo tanto, en la actualidad, la priorización en materia productiva no consiste tanto en escoger sectores para subsidiarlos o protegerlos,

sino más bien para desarrollarlos, apoyando los esfuerzos autogestionados de los actores clave en sectores o clústeres con gran potencial de dinamismo y desarrollo. Esta selectividad ha pasado de basarse en mecanismos de planificación verticales, de arriba abajo, y aranceles o subsidios selectivos, a un enfoque más descentralizado, de abajo arriba, que se vale de una serie más amplia de medidas e instrumentos de apoyo y atención a las dinámicas colaborativas y a las necesidades de las empresas de sectores, clústeres o áreas estratégicas. En estas condiciones, la captura de incentivos y rentas deja de ser un problema, al menos en parte, y la asignación de recursos se vuelve un ejercicio de apuestas productivas y de desarrollo.

En cuarto lugar, este debate, que siempre fue más teórico que pragmático —dado que se partía de un modelo idealizado de mercado que siempre daba resultados óptimos excepto cuando fallaba—, fue puesto en perspectiva a raíz de los avances en el ámbito de la economía institucional y del reconocimiento de que ningún mercado funciona en el vacío, sino en un contexto institucional, con reglas y normas establecidas por la sociedad³¹.

Finalmente, la idea de que las economías desarrolladas no tenían políticas industriales y que ese era el modelo que debía seguirse —idea que nunca se ajustó a la realidad³²—, ha dejado de tener sentido recientemente, en un contexto en el que, como se explicó anteriormente, los países desarrollados están poniendo en práctica políticas industriales con un claro enfoque de prioridades sectoriales y tecnológicas.

Independientemente de todo este debate, lo cierto es que los cuellos de botella y desafíos son muy numerosos, mientras que los recursos, las capacidades institucionales y el capital político son limitados, por lo que las sociedades se ven obligadas a priorizar las áreas en las que centrar el trabajo, afrontando en primer lugar ciertos desafíos y dedicándoles esfuerzo y recursos, y dejando abierta la posibilidad de abordar otros desafíos más adelante. Ahora bien, ello no impide que los gobiernos hagan todo lo posible para ampliar su margen de acción a fin de atender la mayor cantidad de necesidades del mayor número de actividades económicas posible.

Desde sus comienzos, la CEPAL ha propuesto establecer prioridades en el ámbito productivo. De 1950 a 1980, la Comisión defendió la necesidad de apostar por la industrialización, dadas las características únicas que presenta la industria y que se describieron en la sección III.3. Ahora bien, cabe subrayar que el enfoque de la industrialización por sustitución de importaciones era muy diferente de lo que se ha denominado la nueva generación de políticas de desarrollo productivo. Por una parte, se asociaba con un método o instrumento muy específico de intervención: la protección arancelaria. Por otra parte, como se explicó también en la sección III.3, en un contexto de nuevas condiciones tecnológicas y paradigmas de producción, no es aconsejable circunscribir estas políticas solo al sector industrial.

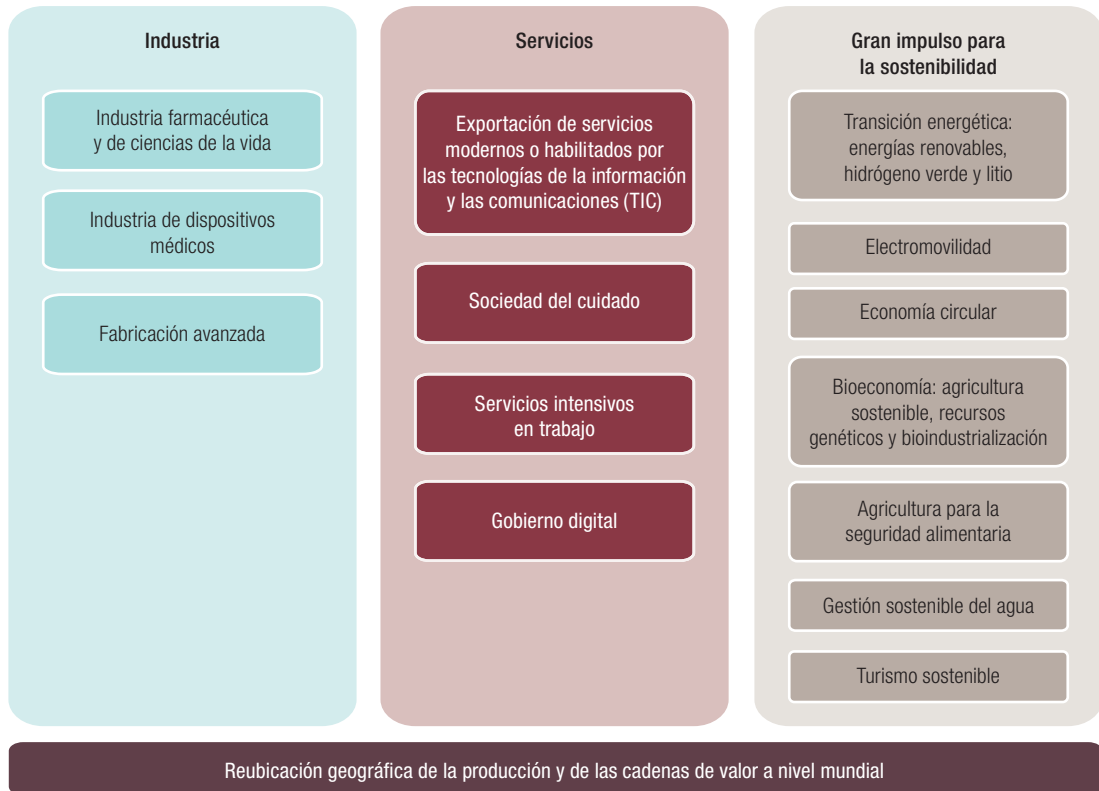
En línea con este nuevo enfoque, se propone una lista ilustrativa —si bien no exhaustiva— de quince sectores o áreas impulsores y dinamizadores del crecimiento, que, por sus características, tendrían la capacidad de propiciar una transformación productiva en la dirección deseada, hacia una mayor inclusividad y sostenibilidad ambiental. Dichos sectores o áreas podrían ser utilizados como referentes por los países y sus territorios a la hora de establecer sus prioridades productivas en el marco de sus políticas de desarrollo productivo. Se trata, además, de sectores o áreas con una gran capacidad de generar sinergias y efectos de retroalimentación para avanzar hacia un crecimiento mayor y más sostenido³³ (véase el diagrama 2).

³¹ Véanse North (1991) y Chang (2011).

³² Véase Cohen y DeLong (2016) y Wade (2017).

³³ Véanse más detalles en CEPAL (2023a).

Diagrama 2
Gran transformación productiva para la productividad, la inclusión
y la sostenibilidad: portafolio de sectores impulsores



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (LC/TS.2023/78)*, Santiago, 2023.

Los sectores o áreas que se listan en el diagrama 2 se agrupan en tres categorías. En la categoría de industria se incluyen la industria farmacéutica y de ciencias de la vida, la industria de los dispositivos médicos y la manufactura avanzada. En la categoría de servicios se incluyen la exportación de servicios modernos o habilitados por las TIC, la sociedad del cuidado, los servicios intensivos en trabajo y el gobierno digital. En la categoría del gran impulso para la sostenibilidad se incluyen la transición energética (energía solar y eólica, hidrógeno verde y litio), la bioeconomía (agricultura sostenible, recursos genéticos y bio-industrialización), la electromovilidad, la economía circular, la agricultura para la seguridad alimentaria, la gestión sostenible del agua y el turismo sostenible. Un área transversal a todas las categorías son las oportunidades que plantea el reacomodo geográfico de la producción y de las cadenas globales de valor, ya que se trata de una tendencia clave que abarca varios de los otros sectores enumerados.

El mensaje no es que todos los países deben priorizar esos 15 sectores, ni tampoco que estos sean los únicos sectores que deberían priorizarse. La definición de sectores y de prioridades debe hacerse teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país; se podrían agregar otros sectores y actividades de acuerdo con las características y prioridades de cada país o territorio. Todas ellas son actividades productivas que abren nuevas oportunidades no solo para la inversión y el crecimiento, sino también para la colaboración y las alianzas estratégicas en el ámbito internacional³⁴.

³⁴ Véase CEPAL (2023a).

Como se desprende del diagrama 2 y de la sección III.3, se trata de una nueva estrategia de crecimiento, transformación productiva y empleo que contempla un rango más amplio de sectores en lugar de hacer hincapié exclusivamente en la industrialización y que, además, adopta un enfoque muy diferente en lo que respecta al “cómo” del que se habló con anterioridad y en que se profundizará a continuación.

Existen varias formas para definir prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo. La Unión Europea, por ejemplo, viene implementando desde hace más de una década las denominadas estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente, según las cuales las regiones priorizan áreas estratégicas o tecnologías, a nivel subnacional, a partir de sus capacidades productivas o de investigación³⁵. Mazzucato (2018 y 2019), por su lado, propone que las prioridades se establezcan a partir de los grandes desafíos o misiones que se quieran abordar, y afirma que los sectores que han de implicarse en estos esfuerzos terminarán autoseleccionándose.

Independientemente del método que se utilice para establecer las prioridades, es importante que las apuestas productivas se hagan desde la perspectiva de la gestión de una cartera de riesgos; es decir, según el principio de que es posible que, por diversas razones, algunas de estas apuestas pueden fracasar. Algunos fracasos son inevitables, pero estos casos no deben conllevar el rechazo de este tipo de políticas. Lo importante, además de aprender de estas experiencias, es que los éxitos ofrezcan beneficios que compensen de manera holgada las pérdidas ocasionadas por los fracasos³⁶.

Una forma de poner en práctica esta selectividad y de elaborar agendas estratégicas a partir de estas prioridades es a través de iniciativas clúster. Como ya se mencionó, los costos operativos o de funcionamiento de las iniciativas clúster no son elevados. Incluyen el financiamiento del gerente del clúster y su equipo, que en un clúster pequeño puede estar conformado por solo una o dos personas más, y los costos de las reuniones del Comité Ejecutivo y los grupos de trabajo. Una de las grandes ventajas de las iniciativas clúster es que de los grupos de trabajo y el Comité Ejecutivo rápidamente surgen ideas de proyectos de infraestructura, de desarrollo del talento o de cuestiones regulatorias, entre otras, para desarrollar el clúster y aumentar su competitividad, y es esta cartera de proyectos de inversión la que puede requerir una movilización de recursos financieros mucho más importante. En otras palabras, las necesidades financieras para la puesta en funcionamiento de una política de desarrollo productivo basada en clústeres no son elevadas; lo que requiere montos más significativos es el financiamiento de los proyectos que generan estas iniciativas.

Por otro lado, es importante que los esfuerzos —incluido el acompañamiento de las iniciativas clúster—, los instrumentos y cualquier otro tipo de intervención sobre las prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo estén condicionados al cumplimiento de resultados y metas³⁷. Fue mediante este sistema “del palo y la zanahoria”—es decir, de amenazas e incentivos— como se implementaron las exitosas políticas industriales que dieron lugar al milagro económico asiático³⁸, a diferencia de las protecciones en frontera que se otorgaron en varios países de América Latina y el Caribe, que no estaban supeditadas a lograr mayores niveles de exportación o de productividad. Como señala Rodrik (2004), en la región, durante el período de auge del modelo de sustitución de importaciones, predominó la zanahoria sobre el palo a la hora de desarrollar políticas industriales.

Esta condicionalidad debería ser incluso más estricta cuando, de haber espacio fiscal, se utilicen instrumentos como créditos fiscales y subsidios. En este caso, por ejemplo, deberían diseñarse estos instrumentos con cláusulas de extinción (*sunset clauses*), con el fin de limitar su efectividad a un período

³⁵ Véanse Foray, David y Hall (2009) y Aranguren y otros (2019).

³⁶ De hecho, de acuerdo con Rodrik (2004), si no se fracasa en el marco de estas políticas, significa que estas no se están implementando correctamente.

³⁷ Véanse Rodrik y Stiglitz (2024) y Mazzucato y Rodrik (2023).

³⁸ Véase Rodrik (1995).

definido, tras el cual deberían expirar, lo que generaría incentivos correctos y minimizaría el costo fiscal. Como sostiene el mismo Rodrik (2004), una política industrial moderna no consiste en que los gobiernos “escojan ganadores”, sino en que dejen de apoyar a los perdedores.

Además, es fundamental que las apuestas productivas que se realicen en el marco de las políticas de desarrollo productivo tengan como objetivo la internacionalización de los sectores priorizados, en el sentido no solo de exportar, sino también de producir eficientemente para poder hacer frente a importaciones competitivas y de conectarse con los flujos de conocimiento y tecnología internacionales³⁹. Para lograrlo, es preciso trabajar en agendas de desarrollo productivo que se centren explícitamente en esta internacionalización, lo que, a su vez, requiere abordar los cuellos de botella específicos de este objetivo⁴⁰.

En síntesis, la nueva generación de políticas de desarrollo productivo otorga más importancia a la estructuración de procesos de colaboración entre los actores clave de las actividades productivas priorizadas que a los mecanismos de incentivos y subsidios. En cuanto a las necesidades de financiamiento de estas políticas, se centran principalmente en el inventario de proyectos que generan los sistemas de trabajo colaborativo, como las iniciativas clúster. Si se considera adecuado ofrecer incentivos, habría que agregar el costo de estos, pero no se trata de un elemento indispensable, sino opcional en algunos casos. Por último, de acuerdo con la visión integral de las políticas de desarrollo productivo contenida en el diagrama 1, hay otros rubros que también requieren financiamiento e inversión, principalmente en áreas como la ciencia, la tecnología y la innovación, el extensionismo tecnológico y el emprendimiento.

3. Lograr un mejor equilibrio entre el enfoque centralizado (*top-down*) y el descentralizado (*bottom-up*) trabajando con los actores de los territorios

Como se señaló, los países de la región se inclinaron inicialmente por enfoques centralizados en que las políticas de desarrollo productivo emanaban del gobierno central o federal. Más recientemente, en algunos países se ha desarrollado en mayor medida el enfoque territorial y local. La CEPAL argumenta que la productividad se gesta en el ámbito local, con los actores locales, y eso explica en parte la gran heterogeneidad de niveles y crecimiento de la productividad a nivel subnacional en los países. Por lo tanto, el tercer lineamiento que se propone tiene que ver con profundizar el trabajo en materia de políticas de desarrollo productivo en el ámbito territorial.

Existen muchas razones para respaldar la estrategia de adoptar un enfoque territorial para abordar el desarrollo productivo; es decir, un enfoque de abajo arriba (*bottom-up*) más que de arriba abajo (*top-down*). Por un lado, están los argumentos técnicos. En primer lugar, es evidente que, al trabajar en las agendas de desarrollo productivo desde los territorios, se incrementan de manera sustancial los esfuerzos y recursos que se dedican al desarrollo productivo con respecto a los que se dedicarían si el trabajo se restringiera al ámbito nacional. En general, en muchos países de América Latina y el Caribe, los territorios y los gobiernos y actores locales disponen de recursos y de capacidades que pueden sumarse a los del nivel nacional para trabajar en las agendas de desarrollo productivo con mayor profundidad.

En segundo lugar, trabajar en el desarrollo productivo con un enfoque territorial permite tener en cuenta las particularidades de las estructuras productivas de los territorios y, de esta manera, hallar soluciones que respondan a las necesidades específicas de los empresarios en esos territorios. Los

³⁹ El objetivo exportador es, sin embargo, importante. Como indica Hausmann (2023), los pocos países que han logrado mantener tasas elevadas de crecimiento a lo largo del tiempo lo han hecho gracias a que sus exportaciones crecieron más que el PIB y a que diversificaron dichas exportaciones hacia bienes más complejos.

⁴⁰ Véanse más detalles sobre el tema en Hallak y López (2022).

territorios cuentan con ventajas comparativas productivas en ciertos sectores y actividades económicas, y también en lo que respecta a capacidades de investigación, que deben tenerse en cuenta al desarrollar las políticas. Por otra parte, un mismo sector podría presentar necesidades diferentes dependiendo de la región del país en que se encuentre⁴¹, por lo que la aproximación territorial resulta indispensable.

En tercer lugar, un enfoque de abajo arriba permite tener en cuenta las particularidades de las capacidades institucionales de los diferentes territorios. No todos los territorios de un país cuentan con las mismas capacidades para trabajar en las agendas e instrumentos con el mismo nivel de profundidad y complejidad. Por ello, es importante procurar fortalecer estas capacidades, en particular las de aquellos territorios en que estas están menos desarrolladas.

En cuarto lugar, muchos de los cuellos de botella que limitan la sofisticación y diversificación de las economías de la región solo pueden detectarse y abordarse desde el ámbito local, con los actores locales: los empresarios, los gobiernos o las universidades locales. Por ejemplo, la detección y el cierre de brechas en materia de talento humano es, en general, una agenda que hay que desarrollar con los empresarios locales y las instituciones de educación y formación locales, o las sucursales locales de las instituciones nacionales, particularmente cuando el foco estratégico que se establece en el nivel local para una determinada apuesta productiva termina definiendo la necesidad de perfiles y competencias que habría que desarrollar.

Por otro lado, cabe mencionar los argumentos políticos. En general, los territorios y actores locales quieren tomar las riendas de su desarrollo productivo. Por consiguiente, muchas veces los territorios no ven con buenos ojos las soluciones que vienen de los gobiernos centrales, ya que estas suelen ser genéricas y estar alejadas de las realidades y prioridades locales. De esta manera, no solo resultan ineficaces, sino que, además, su imposición genera tensiones políticas entre los niveles nacional y local. Además, una aproximación local al desarrollo productivo permitiría enfocar parte de los esfuerzos en aquellos territorios más rezagados, a fin de que estos no se queden atrás, y evitar tensiones y extremismos políticos que pueden surgir en estos contextos⁴².

Por esa razón, trabajar en agendas de desarrollo productivo desde el nivel local es bueno desde el punto de vista no solo de la economía (*good economics*), sino también de la política (*good politics*). Esta postura ha venido tomando fuerza tanto en la teoría como en la práctica del desarrollo económico, mediante la implementación de políticas formuladas específicamente para el lugar donde se van a aplicar (*place-based policies*)⁴³.

4. Utilizar las iniciativas clúster como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de gestión y colaboración para el desarrollo productivo

El cuarto lineamiento tiene que ver con el desarrollo de iniciativas clúster, puesto que estas constituyen una de las formas más concretas y efectivas para materializar, combinar y enfocar las iniciativas en materia de desarrollo productivo a las que hace referencia el diagrama 1, tanto a nivel nacional como local (según el sector de que se trate).

En este sentido, es importante diferenciar claramente entre los conceptos de clúster natural e iniciativa clúster⁴⁴. Un clúster o aglomeración natural de empresas es un fenómeno económico por el

⁴¹ Véase Llinás (2021).

⁴² Véase Rodríguez-Pose (2018).

⁴³ Véanse Bartik (2019), Rodríguez-Pose y Wilkie (2017) y McCann y Rodríguez-Pose (2011).

⁴⁴ En Salazar-Xirinachs (2020) y Llinás (2021) y los trabajos allí citados, pueden encontrarse análisis en profundidad del concepto, la racionalidad económica y la práctica de las iniciativas clúster.

cual las empresas de un mismo sector o de sectores relacionados y de apoyo tienden a aglomerarse geográficamente como estrategia encaminada a mejorar la eficiencia aprovechando lo que en la teoría económica se denomina economías de aglomeración marshallianas. En este caso, la aglomeración ocurre debido a “la mano invisible del mercado”.

Por el contrario, las iniciativas clúster introducen una dimensión de intencionalidad o de “mano visible” a este proceso, que no solo potencia las ventajas de los clústeres naturales, sino que también genera más valor, acelerando el aprendizaje y la innovación y mejorando la productividad mediante procesos de colaboración y coordinación. En *The Cluster Initiative Greenbook 2.0*, se define una iniciativa clúster como un esfuerzo organizado para incrementar el crecimiento y la competitividad de un clúster en una región, con la participación de las empresas del clúster, las entidades públicas y la comunidad investigadora (Lindqvist, Ketels y Sölvell, 2013, pág. 1).

Por lo tanto, las iniciativas clúster propician el desarrollo de agendas estratégicas mediante la participación organizada de múltiples actores de los sectores público, privado y académico y de la sociedad civil, que se articulan para trabajar en proyectos y acciones dirigidas a mejorar la productividad de las empresas de la aglomeración subyacente a la iniciativa. Dicha articulación se da generalmente en el marco de arreglos institucionales relativamente simples —por ejemplo, la asamblea general del clúster, el comité ejecutivo y distintas mesas de trabajo— en los que están representados todos los actores y, en particular, las empresas que forman parte de los diferentes eslabones de las cadenas de valor de la aglomeración económica.

Cabe subrayar que, en general, las iniciativas clúster definen una visión estratégica, así como una lista de los proyectos y acciones más relevantes para su consecución. En ese sentido, y ante la necesidad de utilizar los recursos de la manera más estratégica posible, las iniciativas clúster combinan la priorización productiva, una aproximación local, la articulación de múltiples actores y un enfoque estratégico, todo lo cual las convierte en un instrumento muy potente para materializar los esfuerzos de desarrollo productivo de los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, las iniciativas clúster han demostrado ser una forma efectiva de articular los esfuerzos locales con los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo productivo, es decir, de hacer que las iniciativas de abajo arriba se articulen y refuercen con las iniciativas de arriba abajo.

Si bien las iniciativas clúster son cada vez más habituales en América Latina y el Caribe⁴⁵, existe un margen importante de mejora. Es posible ampliar su utilización a todos los países de la región, incrementar la asignación de recursos, reducir la heterogeneidad en materia de calidad y ambición de sus agendas, fortalecer las capacidades profesionales de las personas que participan en ellas y mejorar la calidad de su gestión, alinear su trabajo con el concepto de gobernanza experimentalista (tema que se analizará en la siguiente sección) y articularlas de mejor manera con el resto de las acciones en materia de desarrollo productivo que se llevan a cabo en los países y territorios.

Por lo tanto, se considera que el uso más amplio, más ambicioso y mejor articulado de este enfoque sería una forma poderosa de fortalecer las políticas de desarrollo productivo de la región. La Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe mencionada anteriormente facilitará la labor de la CEPAL en este ámbito.

⁴⁵ Véanse Llinás (2021), Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos (2018), O’Neil y García (2015) y Aboal, Perera y Rovira (2020).

5. Mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista

Se entiende por gobernanza para el desarrollo productivo todas las normas, los arreglos, los mecanismos y las dinámicas institucionales para la colaboración y la acción colectiva que permiten articular esfuerzos, actores y recursos en torno a agendas estratégicas en materia de desarrollo productivo, así como los sistemas de incentivos que se pueden establecer para estos propósitos. Como se explica en esta sección, la gobernanza experimentalista es el enfoque adecuado en materia de políticas de desarrollo productivo, por lo que el quinto lineamiento consiste en mejorar la gobernanza de dichas políticas en concordancia con este enfoque.

Para las políticas y agendas de desarrollo productivo, la articulación es un elemento particularmente relevante⁴⁶. En general, su implementación implica por lo menos cuatro tipos de articulación. La articulación público-privada es imprescindible, pues es el sector privado el que sabe cuáles son los cuellos de botella que le impiden lograr mayores niveles de productividad, mientras que los gobiernos son los que generalmente tienen la solución para superar esos obstáculos (o pueden servir de intermediarios para hallarla).

La articulación público-pública, es decir, la coordinación entre diferentes ministerios y organismos gubernamentales, es necesaria porque los cuellos de botella que podrían estar limitando la productividad de una determinada actividad económica generalmente responden al ámbito de acción de distintos ministerios y organismos. Esto implica que se necesita una buena coordinación para evitar la duplicidad de esfuerzos, además de simultaneidad y rapidez para brindar soluciones⁴⁷.

La articulación privado-privada, por su parte, es la que se da entre los mismos empresarios y también entre los empresarios, el sector académico y la comunidad investigadora, esta última, muy difícil de lograr en la práctica. A pesar de que se habla mucho del modelo de la triple (o cuádruple) hélice para la innovación, haciendo alusión a la conjunción de esfuerzos entre el sector público, el privado y el académico, son más bien pocas las regiones en el mundo que realmente logran una compenetración sinérgica entre estas partes.

El cuarto tipo de articulación es la articulación nación-región, es decir, la coordinación entre las políticas, los esfuerzos y los recursos del nivel nacional con aquellos del nivel local. Cabe destacar que el mejor escenario se da cuando estos dos niveles actúan en sincronía. Sin embargo, rara vez se consigue esto en la práctica.

Dada la necesidad de articulación a múltiples niveles, resulta fundamental ahondar en la discusión sobre gobernanza multinivel, es decir, sobre cuáles son los mecanismos de gobernanza que mejor se pueden adaptar a las diferentes condiciones y capacidades iniciales de cada país de la región y sus territorios. En este sentido, no se trata de abarcar solo los espacios de gobernanza —como comisiones, comités o mesas— donde los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil elaboran conjuntamente y coordinan políticas, agendas y proyectos, sino también los mecanismos de financiamiento que definen el apoyo concreto que pueden recibir dichas agendas estratégicas y que sirven como incentivo para el trabajo del sistema de gobernanza⁴⁸.

⁴⁶ Véase Llinas (2021).

⁴⁷ Véase Hausmann (2016).

⁴⁸ Un buen ejemplo de ello son los mecanismos de incentivos de las estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente mencionadas anteriormente, cuyo objetivo era alinear las acciones del nivel supranacional (es decir, de la Unión Europea) con las del nivel subnacional (es decir, determinadas regiones de los países europeos), a partir de la condición de que los actores locales solo podían solicitar los fondos estructurales de ciencia, tecnología e innovación de la Unión Europea si los proyectos presentados estaban alineados con las estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente definidas por los territorios.

La teoría en la que se fundamentan la operación y gobernanza de los mecanismos de articulación productiva y, en particular, de las iniciativas clúster, se ha desarrollado recientemente en torno al concepto de “gobernanza experimentalista”⁴⁹. Hasta hace muy poco, la teoría económica convencional de los clústeres se había enfocado en los clústeres o aglomeraciones naturales y en las razones para su formación, en el tipo de externalidades que respaldaban la intervención de la política pública y también en la evaluación de los datos empíricos sobre sus beneficios. La teoría económica de los clústeres no había avanzado mucho con respecto a los análisis iniciales que se originaron con el mismo Alfred Marshall, aunque sí en lo referido a las mediciones empíricas de las externalidades marshallianas. En contraste con este escaso desarrollo conceptual, las políticas y la práctica de desarrollo productivo basadas en el enfoque de clústeres experimentaron un verdadero auge en los últimos 20 años, período en el que se elaboraron varios manuales para sistematizar estas experiencias⁵⁰.

Aunque en la abundante literatura existente sobre el “cómo” se han recopilado muchas lecciones y buenas prácticas, hasta muy recientemente estas no han ido acompañadas por una teoría que sustentara la práctica. Esa deficiencia se ha subsanado y, en la actualidad, la teoría sobre la colaboración, articulación y acción colectiva para las políticas de desarrollo productivo se conoce como “gobernanza experimentalista”. El término está asociado con el trabajo de Charles Sabel y sus coautores, de la Universidad de Columbia. Sin embargo, Andrews, Pritchett y Woolcock (2017), de la Universidad de Harvard, también desarrollaron un enfoque similar con el nombre de adaptación iterativa orientada al problema (*problem driven iterative adaptation*).

Las condiciones específicas en las que la “arquitectura de la gobernanza” del experimentalismo funciona y es particularmente adecuada para las políticas de desarrollo productivo son las siguientes: i) hay una percepción ampliamente compartida del problema, ii) existe un marco común para los objetivos y las métricas, sujeto a revisión, en el que participan las entidades “centrales” y las “locales”, iii) las unidades locales (en este caso, las iniciativas clúster) tienen plena libertad para usar los medios que consideren convenientes para lograr su objetivos, dentro del marco común; es decir, se autogobiernan, iv) a cambio de esta autonomía, a las unidades locales se les solicita informar a las unidades centrales sobre sus avances en el logro de los objetivos y también participar de forma regular en procesos de revisión por pares para conocer los logros, avances y lecciones de otras unidades locales, y v) los objetivos, las métricas y los procedimientos de toma de decisiones son examinados regularmente en función de los resultados del proceso de revisión por pares.

Esta forma de gobernanza resulta particularmente adecuada en situaciones “poliárquicas” —donde el poder efectivo está distribuido entre las diversas unidades que se autogobiernan— y de incertidumbre estratégica, es decir, en entornos rápidamente cambiantes —como los entornos competitivos en los que se encuentran las empresas de los clústeres—, lo que significa que las soluciones efectivas solo se pueden definir con base en un proceso colectivo llevado a cabo por los actores clave, y no *a priori*, ni siquiera si lo hacen expertos.

Hay bastantes más aspectos que resultan de interés en el concepto de gobernanza experimentalista⁵¹, pero lo fundamental es entender la gestión de las políticas como procesos colaborativos e iterativos, en los cuales tanto la detección como la solución de los problemas se lleva a cabo mediante la colaboración de múltiples actores —de los sectores público, privado y académico y de la sociedad civil—, y a partir de iteraciones de implementación y aprendizaje permanentes que conducen a la identificación colectiva

⁴⁹ Véase un análisis comprensivo de este concepto y su relación con las políticas de desarrollo productivo y el enfoque de clústeres en Salazar-Xirinachs (2020), trabajo en el que se basan los siguientes párrafos de esta sección.

⁵⁰ Véanse Karlsson (2008), Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos (2018), Institute for Competitiveness & Prosperity (2019) y Oqubay y Lin (2020).

⁵¹ Véanse más detalles y bibliografía relacionada en Salazar-Xirinachs (2020).

de soluciones y, lo que es más importante, a su aplicación sostenida a lo largo del tiempo. En otras palabras, es un modelo donde impera la recursividad, es decir, donde se implementa, se evalúa, se ajusta y se vuelve a implementar, en un proceso iterativo continuo.

Si bien se trata de una aproximación novedosa a las políticas públicas, lo cierto es que en América Latina y el Caribe ya existen varios ejemplos de utilización de este enfoque para la implementación de políticas de desarrollo productivo. Algunos de ellos son el Aeroclúster de Querétaro (México) (Moreno-Brid y Dutrénit, 2018), el clúster de energía eólica del Uruguay (Bértola, 2018), el clúster de maquinaria agrícola de la Argentina (Arza y otros, 2018), el clúster de dispositivos médicos de Costa Rica (Salazar-Xirinachs, 2020), los clústeres de alta tecnología (electrónica, biotecnología e industria automotriz) del estado de Jalisco (México) (Ferraro y Rojo, 2018), y las iniciativas clúster de la región de Bogotá (Llinás, 2021). Estas y otras iniciativas clúster que vienen implementando desde hace años de forma exitosa en varios países de la región han utilizado de una u otra forma en la práctica, aunque no siempre de manera explícita, el enfoque de gobernanza experimentalista. Otro ejemplo de la utilización de este enfoque fuera de las iniciativas clúster es el modelo de mesas ejecutivas implementado en el Perú por el entonces Ministro de la Producción, Piero Ghezzi, a partir del cual se buscaba resolver los principales obstáculos al crecimiento de ciertos sectores sobre la base del desarrollo de ciertos mecanismos y dinámicas institucionales (Ghezzi, 2019).

6. Realizar evaluaciones continuas con el fin de poder corregir el rumbo de las políticas justo a tiempo bajo las condiciones cambiantes de incertidumbre estratégica

Una de las mayores oportunidades de mejora con las que cuenta la región en materia de desarrollo productivo está relacionada con la evaluación. En general, una gran parte de las acciones que se están llevando a cabo a nivel tanto nacional como subnacional no se están evaluando.

La evaluación de estos esfuerzos cobra aún mayor relevancia desde el punto de vista de la gobernanza experimentalista —enfoque que, como se explicó, debería regir las políticas de desarrollo productivo—, puesto que es la evaluación lo que permite determinar si una medida arroja o no los resultados esperados y, por lo tanto, si hay que ajustar, descartar o ampliar los procesos de colaboración y las intervenciones en las siguientes iteraciones. Más aún, es la evaluación lo que permite saber si se está avanzando en el cumplimiento de los indicadores y las metas definidas en el marco de las políticas de desarrollo productivo, a fin de determinar si se debe o no dar continuidad a las intervenciones e instrumentos aplicados a las apuestas productivas priorizadas.

Además de la deficiencia que existe en el sector público de la región en materia de evaluación, la capacidad de investigación de las universidades y centros de investigación con relación a las acciones de desarrollo productivo que implementan los países y sus territorios es muy escasa, teniendo en cuenta que podrían ser una gran fuente de retroalimentación para mejorar dichas acciones.

Además de las capacidades en materia de evaluación, es esencial fortalecer la capacidad de gestión del conocimiento de los países y sus territorios, a fin de garantizar la difusión de lo que funciona y de lo que no, evitar los errores del pasado y avanzar sobre lo construido en este ámbito. Esto resulta fundamental para evitar realizar cambios de rumbo bruscos e interrupciones en los esfuerzos que realiza la región en materia de desarrollo productivo.

7. ¿Qué hacer frente a un nuevo contexto en el que otras regiones hacen un uso cada vez mayor de la política industrial?

En un contexto en el que, en general, numerosos países vienen ampliando sus esfuerzos en materia de política industrial —en particular, los países desarrollados y otras potencias, que cuentan con ingentes recursos—, y se está produciendo una reconfiguración significativa de las cadenas de suministro a nivel mundial, dos líneas de acción estratégicas se vuelven fundamentales: por un lado, aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de las políticas de desarrollo productivo de acuerdo con las orientaciones planteadas al comienzo de esta sección y, por otro, crear vínculos con las políticas industriales de los demás países y aprovechar las oportunidades del proceso de reconfiguración en marcha. Una forma en la que puede conseguirse esto último es atrayendo inversión y colaboración.

Conviene que los países de la región exploren maneras de lograr que al menos parte de los beneficios que los otros países están otorgando a las empresas en sus territorios para propiciar la relocalización y la inversión puedan concederse también a las inversiones que las empresas de esos países hagan en América Latina y el Caribe. Asimismo, se debería explorar la posibilidad de que estos beneficios puedan incluso llegar a empresas de la región que estén asociadas a cadenas de valor en las que participen empresas de los demás países. Para ello, es preciso que la región intente establecer acuerdos con estos países a fin de extender esos beneficios. El Pacto Verde Europeo o la Ley de Reducción de la Inflación y la Ley sobre Ciencia y Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores de los Estados Unidos, así como las agendas establecidas por China en este ámbito, son un buen punto de partida para explorar esta posibilidad⁵².

También es importante intentar alinear las oportunidades de inversión y colaboración entre América Latina y el Caribe y el resto del mundo con las prioridades productivas que definan los países de la región en el marco de sus políticas industriales o de desarrollo productivo, a nivel tanto nacional como subnacional. Es indispensable generar complementariedades entre el interés de los inversionistas internacionales y las agendas público-privadas de desarrollo productivo de los países de la región y sus territorios. De esta manera, el financiamiento procedente de la inversión extranjera directa se vería complementado con agendas dirigidas a resolver otros cuellos de botella, lo que permitiría hacer realidad las oportunidades de inversión y colaboración⁵³.

8. Otros ámbitos de trabajo para mejorar la productividad de América Latina y el Caribe

La productividad de los países de América Latina y el Caribe dependerá no solo de las políticas de desarrollo productivo —tal como se definieron en este artículo— que puedan implementarse, sino también del trabajo que se realice en otros ámbitos, como los relacionados con la productividad del sector público respecto de la provisión de bienes públicos (por ejemplo, salud y educación), los problemas de eficiencia generados por los altos costos de transporte dentro de las ciudades, las agendas de infraestructura, el fortalecimiento institucional, la profundización de los mercados financieros, los marcos normativos del mercado laboral o las políticas de competencia. Los países de la región deberán seguir trabajando en estos otros frentes al mismo tiempo que amplían y profundizan sus acciones en materia de desarrollo productivo.

⁵² Véase un ejemplo de este tipo de exploración en el caso de las políticas industriales de los Estados Unidos en Artecona, Velloso y Vo (2023).

⁵³ Véanse más detalles en CEPAL (2023b).

V. Reflexiones finales

Para superar los retos a los que se enfrentan, los países de América Latina y el Caribe deben realizar transformaciones sustanciales en sus modelos de desarrollo. Una de ellas consiste en lograr salir de la trampa de bajo crecimiento y lenta transformación productiva. En este artículo se ha llevado a cabo un diagnóstico de la situación y se ha propuesto una nueva estrategia de crecimiento, transformación productiva y empleo basada en las políticas de desarrollo productivo, que contempla una mayor variedad de sectores, a diferencia de los modelos anteriores, que hacían hincapié exclusivamente en la industrialización, y que adopta un enfoque muy diferente en lo que respecta a cómo desarrollar estas políticas de manera efectiva en la región.

Se han planteado seis lineamientos para guiar la acción en materia de políticas de desarrollo productivo: i) aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de estas políticas, ii) apostar por sectores y actividades específicos, iii) equilibrar el enfoque centralizado y el descentralizado o territorial, iv) utilizar el enfoque de clústeres como solución efectiva, integrando la priorización productiva, la aproximación territorial, el foco estratégico y la gobernanza experimentalista, v) mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista y vi) fortalecer las capacidades de evaluación de las políticas de desarrollo productivo con métricas adecuadas y procesos de revisión por pares. La escala de los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo es importante, pero tanto o más que ello es la naturaleza de las políticas de desarrollo productivo aplicadas, como se argumentó en el presente artículo.

El logro de un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible no depende únicamente de las políticas de desarrollo productivo; exigirá también incrementar los niveles de inversión, contar con un talento humano mejor formado, disminuir los niveles de desigualdad y exclusión y mejorar y consolidar los sistemas políticos y de gobernanza. Sin embargo, la ampliación, profundización y mejora de las políticas de desarrollo productivo, siguiendo los lineamientos aquí propuestos, es una medida que podría generar réditos a corto plazo en materia de crecimiento y en la que se deberían concentrar buena parte de los esfuerzos.

Para avanzar en esta dirección, se requerirá adoptar un enfoque integral a fin de hallar soluciones reales a la trampa de bajo crecimiento y baja productividad. Para ello, lo primero es reconocer que los frecuentes llamados prescriptivos del tipo “hay que reducir la informalidad”, “hay que sofisticar y diversificar la canasta exportadora”, “hay que invertir más en ciencia y tecnología” o “hay que mejorar el clima de inversión” no van a generar un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible. Todos son factores importantes, pero insuficientes por sí solos. Es preciso profundizar en cómo lograr lo que plantean estos llamados, a partir de un enfoque integral de las políticas de desarrollo productivo como el presentado en este artículo.

La CEPAL continuará profundizando en estas líneas de trabajo, ofreciendo una visión renovada e integral de cómo abordar los desafíos de lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, y cambiar la tendencia de la productividad en la región, así como proporcionando plataformas y espacios para trabajar sobre estos temas y promover el aprendizaje mutuo.

Bibliografía

- Aboal, D., M. Perera y F. Rovira (2020), "Cluster development policies and firms' performance: evidence from an emerging economy in Latin America", *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, vol. 12, N° 5.
- Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcock (2017), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.
- Aranguren, M. J. y otros (2019), "Playing the long game: experimenting smart specialisation in the Basque Country 2016-2019", *Cuadernos Orkestra*, N° 58/2019, Instituto Vasco de Competitividad.
- Artecona, R., H. Velloso y H. Vo (2023), "From legislation to implementation: building a new industrial policy in the United States", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.*, N° 24 (LC/TS.2023/185-LC/WAS/TS.2023/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arza, V. y otros (2018), "Políticas de desarrollo productivo en Argentina", *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 10, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bartik, T. J. (2019), *Making Sense of Incentives: Taming Business Incentives to Promote Prosperity*, Upjohn Press.
- Benavente, J. M. (2016), "Chapter 6. Economic diversification in Latin American countries: a way to face tough times ahead", *Breaking the Oil Spell: The Gulf Falcons' Path to Diversification*, R. Cherif, F. Hasanov y M. Zhu (eds.), Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bértola, L. (coord.) (2018), "Políticas de desarrollo productivo en Uruguay", *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/11, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cassini, L. (2022), "Análisis del sistema público nacional de apoyo al desarrollo productivo en la Argentina desde un enfoque de coordinación multinivel", inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- _____(2023b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/8-P), Santiago.
- _____(2023c), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/16-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- _____(2022b), *Observatorio Demográfico, 2022* (LC/PUB.2022/13-P), Santiago.
- _____(2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago.
- _____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- _____(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- _____(1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago.
- Chang, H.-J. (2011), "Institutions and economic development: theory, policy and history", *Journal of Institutional Economics*, 7, N° 4, diciembre.
- _____(2010), "Hamlet without the prince of Denmark: how development has disappeared from today's 'development' discourse", *Towards New Developmentalism: Market as Means Rather than Master*, S. R. Khan y J. Christiansen (eds.), Routledge.
- Cherif, R. y F. Hasanov (2019), "The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy", *IMF Working Paper*, N° WP/19/74, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- Cimoli, M. y otros (eds.) (2017), "Políticas industriales y tecnológicas en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cohen, S. S. y J. B. DeLong (2016), *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press.
- Cornick, J. (2018), "El experimentalismo de Charles Sabel y otros métodos iterativos de gobernanza de la política pública", *Sesiones de brainstorming en Lima: políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo*, OIT Américas - Informes Técnicos, N° 2018/9, J. M. Salazar-Xirinachs y J. Cornick (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Correa, F., M. Dini y L. Letelier (2022), “Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/215/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.) (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Denzin, C. y C. Cabrera (eds.) (2017), *New Approaches to Productive Development: State, Sustainability, and Industrial Policy*, Ciudad de México, Fundación Friedrich Ebert.
- Diamond, L. (2019), *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*, Nueva York, Penguin Press.
- Fajnzylber, F. (1991), “Inserción internacional e innovación institucional”, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernández-Arias, E. y N. Fernández-Arias (2021), “The Latin American growth shortfall: productivity and inequality”, *Working Paper Series*, N° 04, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Fernández-Arias, E., R. Hausmann y U. Panizza (2019), “Smart development banks”, *CID Faculty Working Paper*, N° 350, Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.
- Ferraro, C. y S. Rojo (2018), “Políticas de desarrollo productivo en el estado de Jalisco, México”, *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/14, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Foray, D., P. A. David y B. Hall (2009), “Smart specialisation – The concept”, *Knowledge Economists Policy Brief*, N° 9, grupo de expertos Knowledge for Growth, Comisión Europea.
- Furtado, C. (1965), *Dialéctica del desarrollo: diagnóstico de la crisis del Brasil*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ghezzi, P. (2019), “Mesas ejecutivas en Perú: una tecnología para el desarrollo productivo”, *Documento para Discusión*, N° IDB-DP-711, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gómez, A. P. (2021), “Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/191), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Griffith-Jones, S. y J. A. Ocampo (eds.) (2018), *The Future of National Development Banks*, Oxford University Press.
- Hallak, J. C. y A. López (2022), “¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina?: análisis de políticas, requerimientos de capacidades estatales y riesgos”, *Nota Técnica*, N° IDB-TN-02629, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hausmann, R. (2023), “Las lecciones de ChatGPT para el desarrollo económico”, Project Syndicate, 8 de mayo [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/applying-the-lessons-of-chatgpt-to-economic-development-by-ricardo-hausmann-2023-05/spanish>.
- _____(2016), “Soluciones al problema de coordinación en el sector público”, Project Syndicate, 31 de octubre [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/improving-public-sector-coordination-by-ricardo-hausmann-2016-10/spanish>.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2006), “Doomed to choose: industrial policy as predicament”, documento elaborado para la conferencia Blue Sky, Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, 9 de septiembre.
- _____(2002), “Economic development as self-discovery”, Growth Lab [en línea] <https://growthlab.hks.harvard.edu/publications/economic-development-self-discovery>.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), “What you export matters”, *Journal of Economic Growth*, N° 12, marzo.
- Hausmann, R. y otros (2013), *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*, The MIT Press.
- Hollanders, H. e I. Merkelbach (2020), *European Panorama of Clusters and Industrial Change: Performance of Strong Clusters across 51 Sectors and the Role of Firm Size in Driving Specialisation*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Institute for Competitiveness & Prosperity (2019), “The Canadian Cluster Handbook”, *Working Paper*, N° 34.
- Juhász, R., N. Lane y D. Rodrik (2023), “The new economics of industrial policy”, *Annual Review of Economics*, en prensa.
- Karlsson, C. (ed.) (2008), *Handbook of Research on Innovation and Clusters: Cases and Policies*, Edward Elgar Publishing.
- Krugman, P. (1997), *The Age of Diminished Expectations*, The MIT Press.
- Lin, J. Y. y C. Monga (2017), *Beating the Odds: Jump-Starting Developing Countries*, Princeton University Press.
- Lindqvist, G., C. Ketels y Ö. Sölvell (2013), *The Cluster Initiative Greenbook 2.0*, Estocolmo, Ivory Tower Publishers.

- Linás, M. A. (2021), *Iniciativas cluster: una forma concreta y efectiva de “mover la aguja” de la productividad*, Bogotá, Puntoaparte Editores.
- Mazzucato, M. (2019), *Governing Missions in the European Union*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2018), *Mission-oriented Research & Innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.
- Mazzucato, M. y D. Rodrik (2023), “Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases”, *Working Paper Series*, N° IIPP WP 2023-07, Instituto de Innovación y Fines Públicos.
- McCann, P. y A. Rodríguez-Pose (2011), “Why and when development policy should be place-based”, *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, París, OECD Publishing.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011), “Globalization, structural change and productivity growth”, *NBER Working Paper Series*, N° 17143, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Molero Oliva, L. y otros (2022), “Convergencia estocástica en el Índice de Complejidad Económica: el caso de América Latina y el Caribe, 1995-2019”, *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 14, N° 2.
- Monge-González, R., J. M. Salazar-Xirinachs e I. Espejo-Campos (2018), *Manual para el desarrollo de clústeres basado en la experiencia internacional*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Moreno-Brid, J. C. y G. Dutrénit (coords.) (2018), “Políticas de desarrollo productivo en México”, *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/12, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- North, D. C. (1991), “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, N° 1.
- Ocampo, J. A. y J. D. Torres (2021), *El papel de la banca de desarrollo en la promoción de la innovación*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, París, OECD Publishing.
- (2022), “An industrial policy framework for OECD countries: old debates, new perspectives”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 127, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), “Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe”, *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2016/4, Lima.
- O’Neil, S. K. y G. García (2015), “Economic clusters, productivity, and growth in Latin America”, Council on Foreign Relations (CFR), 9 de junio [en línea] <https://www.cfr.org/blog/economic-clusters-productivity-and-growth-latin-america>.
- Oqubay, A. y J. Y. Lin (eds.) (2020), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, Oxford University Press.
- Pagés, C. (ed.) (2010), *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez-Clare, A. (2005), “Coordination failures, clusters and microeconomic interventions”, *Research Network Working Paper*, N° 544, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rodríguez-Pose, A. (2018), “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, N° 1, marzo.
- Rodríguez-Pose, A. y C. Wilkie (2017), “Revamping local and regional development through place-based strategies”, *Cityscape*, vol. 19, N° 1, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos.
- Rodrik, D. (2015), “Premature deindustrialization”, *Economics Working Papers*, N° 107, Institute for Advanced Study (IAS).
- (2008), “Normalizing industrial policy”, *Working Paper*, N° 3, Banco Mundial.
- (2004), “Industrial policy for the twenty-first century”, Universidad de Harvard [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/industrial-policy-twenty-first-century>.
- (1995), “Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich”, *Economic Policy*, vol. 10, N° 20, abril.
- Rodrik, D. y C. Sabel (2022), “Building a good jobs economy”, *A Political Economy of Justice*, D. Allen y otros (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Rodrik, D. y J. Stiglitz (2024), “A new growth strategy for developing nations”, Universidad de Harvard [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/new-growth-strategy-developing-nations>.

- Sabel, C. (2012), "Self-discovery as a coordination problem", *Export Pioneers in Latin America*, C. Sabel y otros (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabel, C. y L. Jordan (2015), *Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sabel, C. y J. Zeitlin (2012), "Experimentalist governance", *The Oxford Handbook of Governance*, D. Levi-Faur (ed.), Oxford University Press.
- Sabel, C. y otros (eds.) (2012), *Export Pioneers in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabel, C. y P. Ghezzi (2021), "The quality hurdle: towards a development model that is no longer industry-centric", inédito.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2020), "Cluster-based policies: what have we learned", *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, A. Oqubay y J. Y. Lin (eds.), Oxford University Press.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Cornick (eds.) (2018), "Sesiones de *brainstorming* en Lima: políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo", *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/9, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.) (2017), *Transformando las economías: haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Plaza y Valdés Editores.
- Solow, R. M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, febrero.
- Stiglitz, J. E., J. Y. Lin y C. Monga (2013), "Introduction: the rejuvenation of industrial policy", *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*, J. E. Stiglitz y J. Y. Lin (eds.), Springer.
- Studwell, J. (2014), *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*, Londres, Grove Press.
- Stumpo, G. y F. Correa (2017), "Brechas de productividad y cambio estructural", *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Swan, T. W. (1956), "Economic growth and capital accumulation", *Economic Record*, vol. 32, N° 2, noviembre.
- Valenzuela, J. P. y N. Yáñez (2022), "Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: dos décadas de avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/50), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Verhoogen, E. (2021), "Firm-level upgrading in developing countries", *NBER Working Paper*, N° 29461, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Wade, R. (2017), "La paradoja de la política industrial de los Estados Unidos: el Estado desarrollista disfrazado", *Transformando las economías: haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.), Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Plaza y Valdés Editores.
- _____(1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- Wolf, M. (2023), *The Crisis of Democratic Capitalism*, Penguin Press.
- Yáñez, R. y V. Fuentes (2022), *Análisis de los fondos regionales para el desarrollo productivo de Chile: discusión sobre los fondos FNDR y FIC-R entre 2017 y 2019*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

Políticas macroeconómicas para la inversión y el crecimiento sostenido y sostenible

Daniel Titelman¹

Recibido: 04/09/2023
Aceptado: 13/09/2023

Resumen

Las crisis climáticas afectarán negativamente el crecimiento ya débil y volátil de los países de América Latina y el Caribe. Para enfrentar los efectos del cambio climático se necesita una significativa inversión pública y privada en medidas de adaptación y mitigación. Esto no es fácil en una región que invierte poco y enfrenta un complejo escenario macroeconómico. Las políticas macroeconómicas y de financiamiento tienen un gran potencial para dinamizar la inversión. La política fiscal debe cautelar la inversión pública en los procesos de consolidación fiscal y potenciarla en las fases de recuperación para generar efectos de atracción (*crowding-in*) de inversión privada. Por otra parte, la política monetaria, coordinada con la macrorregulación prudencial, no solo debe ayudar a la gestión de la demanda interna a lo largo del ciclo económico, sino también incorporar los riesgos relacionados con el cambio climático en el ámbito del financiamiento.

Palabras clave

Mitigación del cambio climático, crecimiento económico, macroeconomía, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

E6, O4, H54

Autor

Daniel Titelman es Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: daniel.titelman@cepal.org.

¹ El autor agradece las excelentes contribuciones y comentarios de Ricardo Ffrench-Davies, Ramón Pineda, Noel Pérez y Michael Hanni. También agradece los aportes de Claudio Aravena, Francisco Villareal, Cecilia Vera, Christine Carton, Esteban Pérez y Pablo Carvallo.

I. Introducción

Los países de América Latina y el Caribe tienen un problema crónico de bajo crecimiento. En las últimas tres décadas, las tasas de crecimiento han sido bajas y volátiles, al alcanzar un promedio anual del 2,5% en el período 1990-2023. Esto se traduce en una tasa de crecimiento real del producto interno bruto (PIB) per cápita del 1,2% anual. La situación fue aún peor en el período 2014-2023, cuando la tasa de crecimiento real del PIB fue del 0,8% y el PIB per cápita se redujo un 0,1%. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha caracterizado este último período como una nueva década perdida.

El creciente impacto adverso del cambio climático constituye una nueva limitación al crecimiento de la región y, salvo que se realicen las inversiones necesarias en medidas de adaptación y mitigación de los choques relacionados, la dinámica de crecimiento futuro será peor que la observada hasta ahora.

En las últimas décadas, la trayectoria macroeconómica de América Latina y el Caribe no ha estado a la altura de los desafíos que suponen la transformación productiva y la adaptación al cambio climático. La reducción de la tasa de inflación a un dígito registrada en casi todos los países a partir de la década de 2000 no estuvo acompañada de avances en otras variables macroeconómicas. Al crecimiento mediocre se suma un desempeño deficiente de la inversión, que presentó una tasa real de crecimiento promedio del 2,1% en el período 1990-2023 y se mantuvo alrededor del 19% del PIB. Asimismo, la productividad laboral ha estado prácticamente estancada desde 1980, la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento es negativa y la tasa de crecimiento de la ocupación también se ha reducido en las últimas cuatro décadas.

En este artículo se argumenta que el incremento de la inversión necesario para enfrentar el cambio climático y dinamizar el crecimiento conlleva importantes desafíos macroeconómicos —en especial, en una región que invierte poco y tiene la tasa de inversión más baja a nivel mundial— y, por lo tanto, requerirá de grandes esfuerzos, tanto públicos como privados. En consecuencia, se plantea la necesidad de adoptar políticas macroeconómicas y financieras que estimulen la inversión para revertir la situación de bajo crecimiento y estancamiento de la productividad en que se encuentra la región y abordar la imperiosa necesidad de actuar ante el cambio climático.

La necesidad de un uso activo de la política fiscal, monetaria, macroprudencial, cambiaria y financiera para mitigar el ciclo económico constituye una preocupación de larga data en la CEPAL. Las políticas y los instrumentos con que se maneja el ciclo económico afectan la trayectoria y la composición del crecimiento a mediano y largo plazo, principalmente mediante sus efectos en la inversión (Ffrench-Davis, 2006, 2010 y 2015; Ocampo, 2011; Titelman y Pérez, 2015). Este artículo complementa la literatura sobre el tema, al determinar los nuevos retos que el cambio climático impone a la política macroeconómica y la inversión.

Además de promover cambios profundos en la estructura productiva de los países, el aumento de la inversión que la región necesita debe fortalecer la adaptación y la mitigación de los choques climáticos. La heterogeneidad productiva que caracteriza a la región ha sido un freno al dinamismo económico. Esta se traduce en marcadas diferencias de productividad entre empresas y sectores, distintas capacidades de respuesta de las políticas macroeconómicas a los vaivenes del ciclo económico, profundas disparidades en el acceso al financiamiento productivo y altos niveles de informalidad en los mercados laborales.

Este artículo está organizado en cinco secciones. A continuación, en la sección II, se examinan los principales hechos estilizados que caracterizan la trayectoria macroeconómica de las últimas cuatro décadas en las economías de la región. Asimismo, se señalan los efectos negativos del cambio climático en el crecimiento y la productividad de las economías latinoamericanas y caribeñas. En la sección III se analizan las necesidades de inversión para dinamizar el crecimiento y hacer frente al cambio climático.

En la sección IV se discute la orientación de las políticas fiscal, monetaria y de financiamiento para atender los desafíos de inversión en la región a fin de alcanzar una senda de crecimiento sostenido y sostenible. Por último, en la sección V se presentan algunas reflexiones finales.

II. Efectos del cambio climático en la dinámica de crecimiento de la región

Los países de América Latina y el Caribe muestran un bajo crecimiento del PIB per cápita en el período 1950-2019 con respecto a otras regiones del mundo. La tasa promedio de la región es del 1,8% y supera solo a la de las economías de África Subsahariana (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Tasa de crecimiento real del producto interno bruto (PIB) per cápita, promedio anual 1950-2019
(En porcentajes)

	1950-2019
Asia Oriental y el Pacífico	3,9
Europa Central	2,5
América Latina y el Caribe	1,8
Oriente Medio y Norte de África	2,0
Asia Meridional	2,9
África Subsahariana	1,2
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	2,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Feenstra, R. Inklaar y M. Timmer, "The next generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, vol. 105, N° 10, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, 2015.

Nota: A precios de 2017.

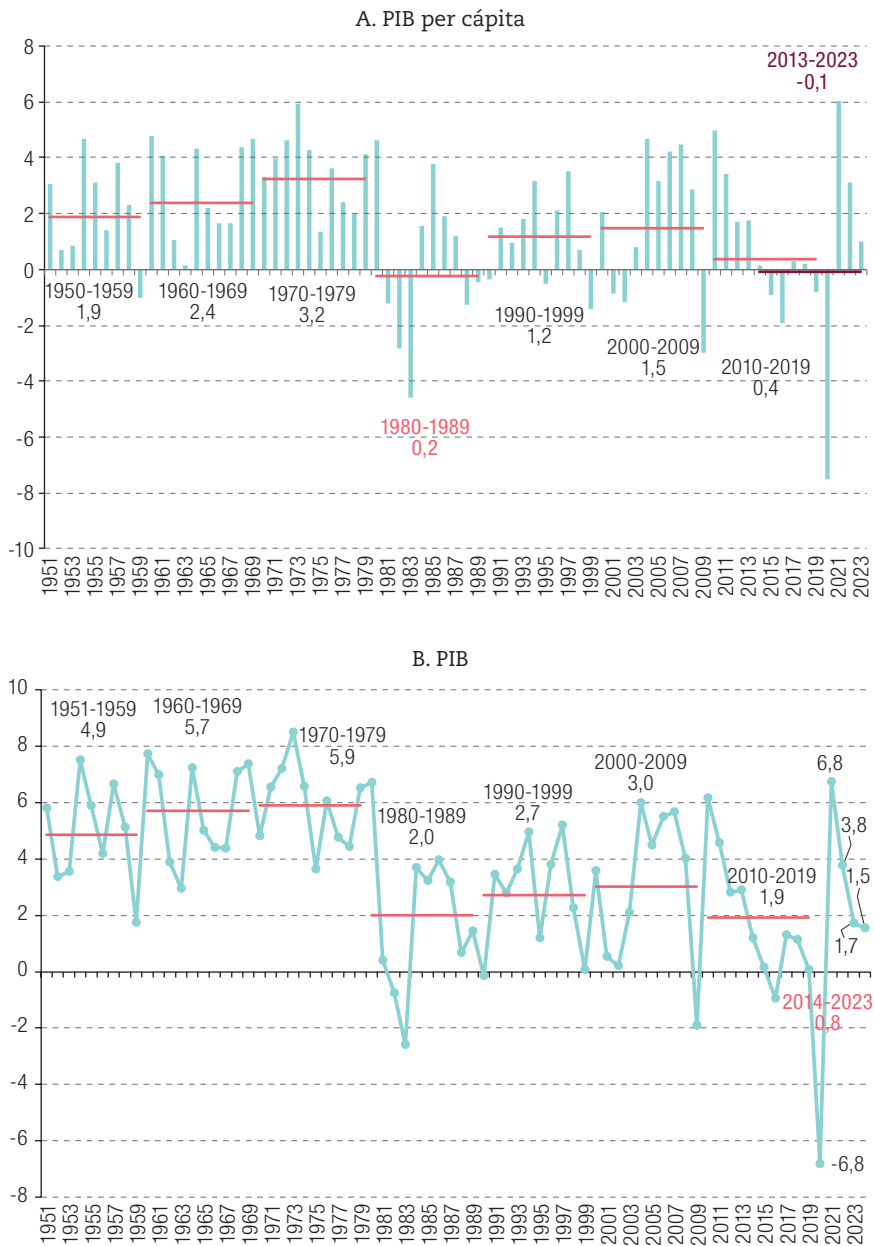
El crecimiento del PIB per cápita en la región muestra una dinámica muy diferente entre el período anterior a la crisis de la deuda externa de la década de 1980 y los años posteriores. Entre 1950 y 1970, la tasa promedio de crecimiento per cápita fue del 2,5% y alcanzó un promedio del 3,2% en la década de 1970. En el período 1990-2023, el crecimiento promedio del PIB per cápita fue del 1,2% (véase el gráfico 1).

A partir de 2010, el crecimiento del PIB real per cápita de la región muestra una desaceleración significativa. En la década 2010-2019 alcanzó un valor promedio del 0,4%, el más bajo registrado desde la década de 1950, con excepción de la llamada década perdida de 1980. Entre 2014 y 2023, período que la CEPAL ha calificado como una nueva década perdida, el PIB per cápita de la región se habrá contraído un 0,1% (véase el gráfico 1).

La dinámica de crecimiento regional no solo ha sido crónicamente baja, sino que se ha caracterizado por una gran volatilidad (véase el gráfico 1B). Las fluctuaciones macroeconómicas en la región están estrechamente relacionadas con choques de origen externo, por medio de variaciones en los términos de intercambio o los flujos de las cuentas de capital y financiera, que se han acentuado con la mayor apertura e integración de los países al sistema financiero internacional². La dinámica de la volatilidad del producto de la región se ha documentado ampliamente (CEPAL, 2002; French-Davis, 2006; Ocampo, 2011 y 2015; Restuccia y Rogerson, 2017).

² Ocampo (2011) ha definido esta situación como "dominancia de la balanza de pagos".

Gráfico 1
 América Latina (18 países)^a: tasa de crecimiento real
 del producto interno bruto (PIB) per cápita y del PIB, 1951-2023
 (En porcentajes)



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

Nota: A precios de 2018. Los datos de 2023 corresponden a proyecciones de la CEPAL.

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

La vulnerabilidad a los choques externos determina algunas características singulares del ciclo económico para las economías en desarrollo y se manifiesta en una mayor volatilidad macroeconómica a corto plazo (real y monetaria), en particular en los países de la región (Titelman y Pérez, 2015; Pérez y Pineda, 2010). De acuerdo con estos autores, si bien la magnitud y la duración de las fases de contracción son comparables con las de otras regiones en desarrollo, la magnitud y la duración

de las fases de expansión suelen ser menores. La débil recuperación se podría explicar por el lento crecimiento del crédito en la fase expansiva y su escasa canalización hacia actividades productivas, que limitan el dinamismo de variables como la productividad y la inversión. Esto significa que, por una parte, las fluctuaciones a corto plazo afectan el desempeño a largo plazo y, por otra, la relación entre el corto y el largo plazo está determinada por la interacción entre variables reales y financieras, entre las cuales la inversión es una variable crucial.

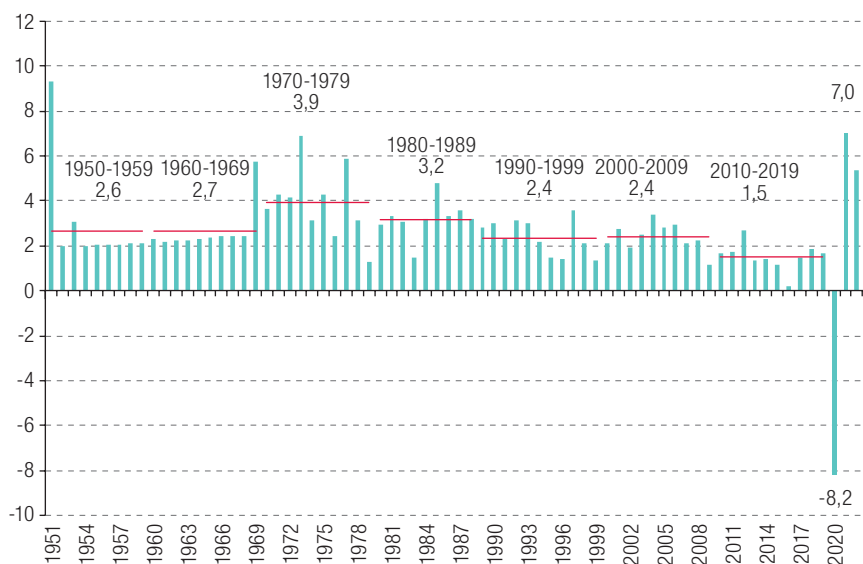
El mal desempeño de la región en las últimas décadas no se limita a la evolución del PIB. La dinámica de los mercados laborales también muestra tendencias preocupantes en las últimas cuatro décadas, que incluyen el bajo crecimiento de la productividad laboral, la reducción del ritmo de crecimiento del número de ocupados y el alto grado de informalidad laboral.

Como se observa en el gráfico 2, la tasa de crecimiento del número de ocupados en la región ha tendido a la baja después de la crisis de la deuda de la década de 1980 y, de un promedio del 3,9% entre 1970 y 1979, se redujo al 3,2% entre 1980 y 1989 y al 2,4% entre 1990 y 2009. Entre 2010 y 2019, el menor crecimiento económico que experimentó la región también estuvo relacionado con un menor crecimiento del empleo y en ese período se registró el menor crecimiento de la ocupación desde 1950 (1,5%).

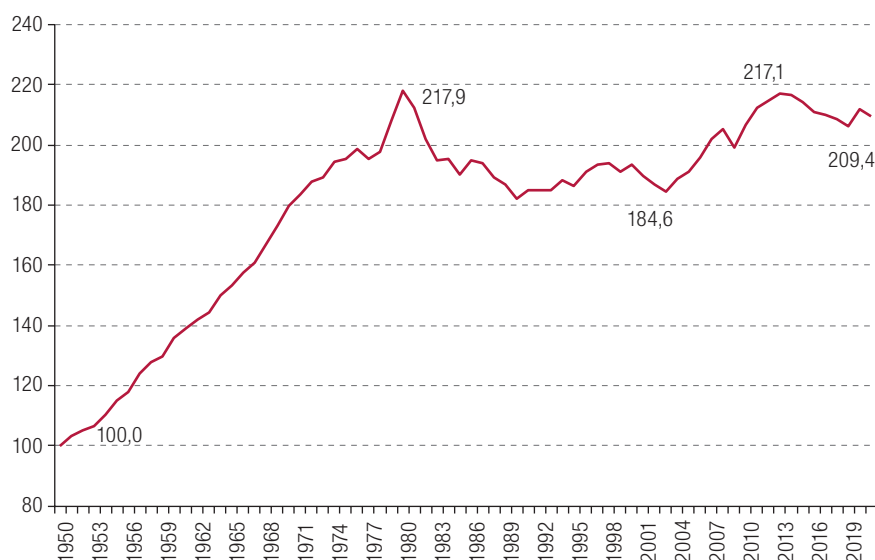
Por otra parte, la productividad laboral en los países de la región ha tendido a estancarse a partir de 1980 (véase el gráfico 2B). En promedio, esta creció un 2,6% anual entre 1950 y 1979, una tasa superior al crecimiento promedio del 2,0% registrado en la economía de los Estados Unidos en ese mismo período. Entre 1980 y 2021, la productividad laboral se contrajo a una tasa promedio del 0,1% interanual. Si bien el desempeño observado entre 2004 y 2013, ligado al auge de las materias primas, acercó la productividad laboral al nivel de 1980, el fin del superciclo de los precios de las materias primas provocó un quiebre y, desde entonces, se observa una tendencia descendente.

Gráfico 2
América Latina (18 países)^a: variación del número de ocupados
y productividad laboral, 1950-2021
(En porcentajes e índice)

A. Variación interanual del número de ocupados, 1951-2021
(En porcentajes)



B. Productividad laboral, 1950-2021
(Índice: 1950=100)



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

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

Este comportamiento de la productividad laboral ha determinado un aumento de la brecha de productividad entre los países de la región y los Estados Unidos y otras economías emergentes. Mientras que entre 1991 y 2003 la productividad laboral de América Latina representaba el 32,1% de la de los Estados Unidos, esa proporción se redujo y fue del 26,6% entre 2014 y 2021. En contraste, la productividad laboral de la economía coreana pasó de representar el 44,9% de la productividad laboral de los Estados Unidos entre 1991 y 2003 al 61,3% entre 2014 y 2021. Por otra parte, la productividad laboral de Singapur pasó de representar el 104,3% de la productividad laboral de los Estados Unidos entre 1991 y 2003 al 126,3% entre 2014 y 2021 (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

Economías desarrolladas, América Latina y otras economías emergentes:
productividad laboral como proporción de la de los Estados Unidos, 1991-2021
(En porcentajes)

	1991-2003	2004-2013	2014-2021
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	79,9	76,0	73,9
Unión Europea	82,1	77,8	75,2
Japón	73,7	67,1	62,5
China	5,3	12,1	21,2
Singapur	104,3	116,8	126,3
República de Corea	44,9	56,2	61,3
África Subsahariana	7,5	9,6	13,7
América Latina	32,1	28,0	26,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Feenstra, R. Inklaar y M. Timmer, "The next generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, vol. 105, N° 10, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, 2015.

Nota: A precios de 2017.

Al examinar la descomposición de la contribución de los factores productivos al crecimiento regional se observa que la región ha crecido gracias a la acumulación de los factores productivos más que a la productividad. El factor trabajo explica el 55,1% de la variación de la tasa de crecimiento del PIB entre 1990 y 2023, mientras que el factor capital explica el 54,6%. En ese período, la contribución

de la productividad total de los factores al crecimiento fue negativa. Vale la pena destacar que la productividad total de los factores contribuyó positivamente al crecimiento del PIB solo en la década de 1990 (véase el cuadro 3). Estos resultados están en línea con los divulgados en la literatura sobre crecimiento en la región (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2004; Aravena, Hofman y Escobar, 2018).

Cuadro 3

América Latina (18 países)^a: contribución de los factores capital y trabajo y de la productividad total de los factores al crecimiento del PIB, 1990-2023
(En porcentajes)

	Capital	Trabajo	Productividad total de los factores
1990-1999	43,0	43,6	13,4
2000-2009	45,6	55,4	-1,0
2010-2019	79,6	64,8	-44,3
2020-2023	74,1	73,1	-47,2
1990-2023	54,6	55,1	-9,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: A precios de 2018.

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

A estos problemas que limitan el crecimiento en la región se suman los obstáculos al crecimiento que derivan del cambio climático. El impacto persistente y cada vez mayor del aumento de las temperaturas y la mayor frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos amenaza con socavar el de por sí bajo crecimiento de la región a mediano plazo, particularmente mediante la rápida depreciación del capital y la reducción de la productividad laboral. La degradación ambiental reducirá la productividad laboral en sectores importantes para muchos países de la región, como la agricultura y el turismo. Asimismo, el acervo de capital público —infraestructura— está particularmente expuesto a estos choques, con consecuencias negativas en la provisión de servicios económicos públicos para fundamentar la creación de economías dinámicas (Dasgupta y otros, 2021).

El impacto del cambio climático en la trayectoria del crecimiento no es trivial. En un estudio reciente (Titelman y otros, 2023) se muestra que, en el caso de seis países muy vulnerables al cambio climático de Centroamérica y el Caribe, la agudización de los choques climáticos reduciría el nivel del PIB (tamaño de las economías) entre un 9% y un 12% hacia 2050, en comparación con un escenario de crecimiento tendencial. En estos países, se destaca en particular la vulnerabilidad que surge de la gran dependencia de sectores económicos que sufrirán dislocaciones significativas debido al creciente impacto del cambio climático, como la agricultura y el turismo.

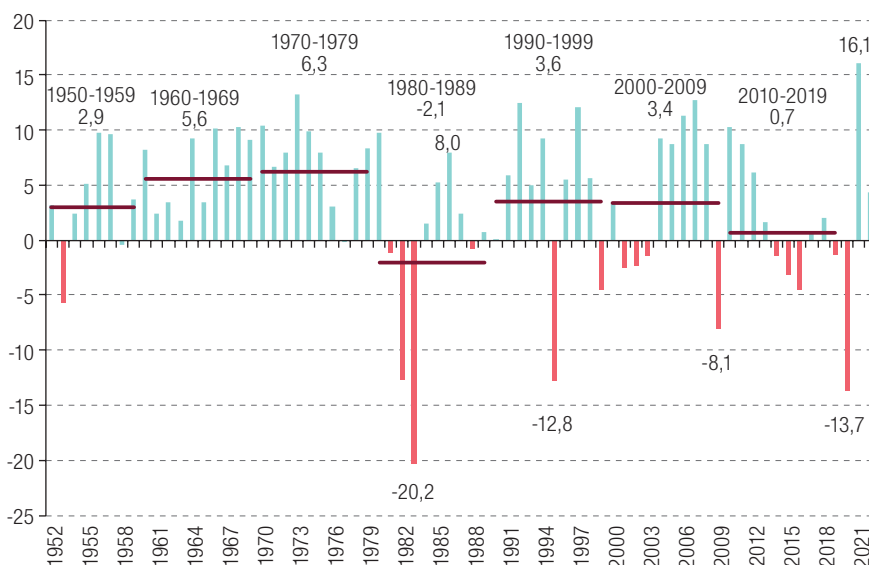
III. Necesidades de inversión en una región que invierte poco

Para dinamizar el crecimiento y abordar los efectos deletéreos del cambio climático en las economías y las sociedades de la región se necesita un fuerte impulso de la inversión. Bhattacharya y otros (2022) estiman que, en conjunto, las economías de la región requerirán una inversión anual del 6,8% del PIB en capital humano, infraestructura sostenible, agricultura, adaptación y resiliencia, entre otros, para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Rozenberg y Fay (2019) llegan a cifras similares, del 7,2% del PIB anual, para cerrar las brechas en materia de electricidad, transporte, saneamiento del agua, protección contra las inundaciones e irrigación. Para la región, otras estimaciones convergen con estos valores. Rozenberg y Fay (2019) estiman una inversión adicional en infraestructura que varía

entre el 2,6% del PIB y el 8,8% del PIB anual. Estos valores aumentarían aún más al considerar las medidas necesarias para responder a las demandas sociales. En el caso de seis países de la región muy vulnerables al cambio climático, Titelman y otros (2023) estiman que la inversión necesaria para compensar los efectos negativos de una agudización de los choques climáticos en el crecimiento oscila entre el 5,3% del PIB y el 10,9% del PIB adicional anual, según el país.

La dinámica de la inversión en la región en las últimas tres décadas dificulta aún más alcanzar los niveles de inversión señalados. América Latina y el Caribe se caracteriza por tasas de inversión más bajas que las del resto de las economías emergentes y su crecimiento es muy bajo, sobre todo desde la década de 1990 (CEPAL, 2022b). Al igual que la dinámica de crecimiento del PIB, el comportamiento de la inversión es muy disímil entre el período anterior a la crisis de la deuda externa y el período posterior. En promedio, la inversión regional creció un 5,9% por década entre 1951 y 1979 y su mayor crecimiento promedio por década tuvo lugar en la década de 1970 (6,3%) (véase el gráfico 3). Entre 1990 y 2021, la tasa de crecimiento promedio por década fue del 2,9%.

Gráfico 3
América Latina (18 países)^a: tasa de crecimiento
de la formación real bruta de capital fijo, 1952-2021
(En porcentajes)



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

Nota: A precios de 2018.

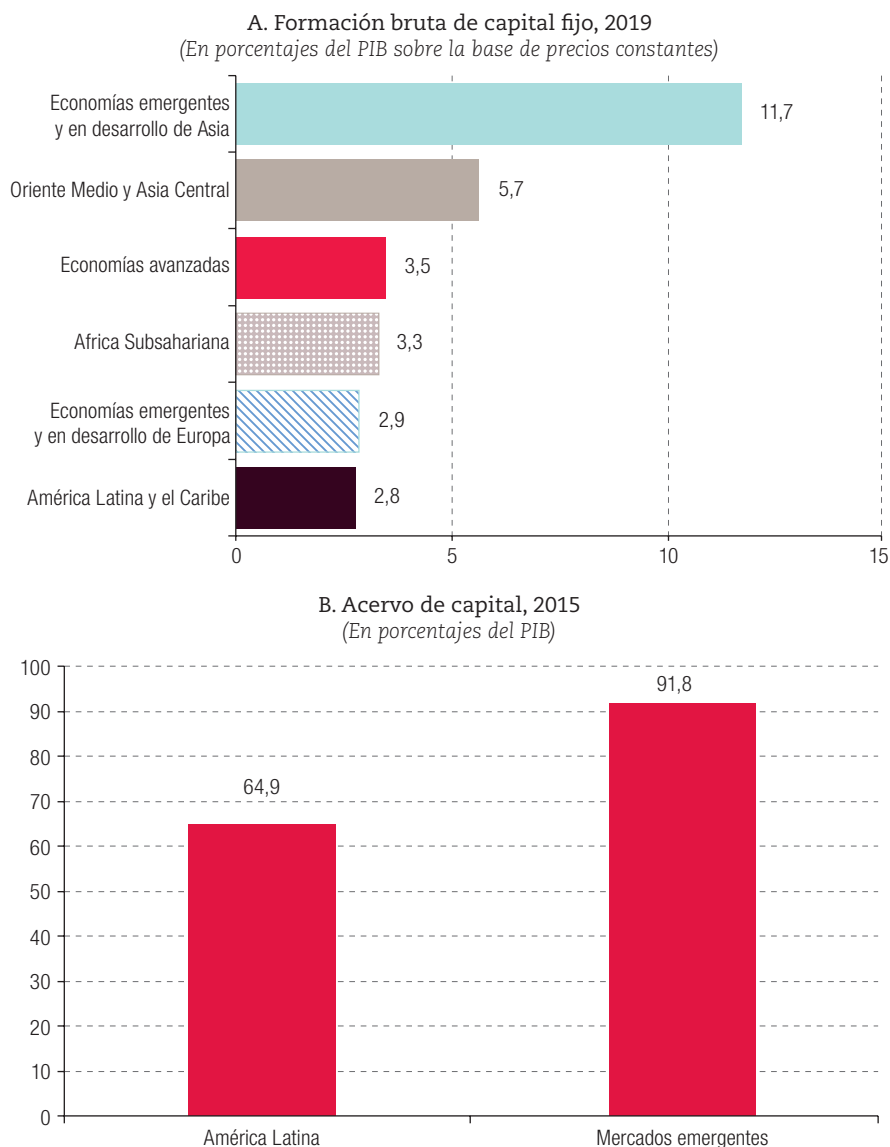
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La dinámica de la inversión ha estado muy vinculada a los precios de los bienes primarios. Durante el superciclo, la inversión experimentó un incremento sostenido durante cinco años, con tasas de crecimiento superiores al 9%. Pasado ese período, tras la crisis financiera de 2008, la recuperación de la inversión fue lenta y la década de 2010 se caracterizó por un estancamiento de la inversión, con un crecimiento anual promedio del 0,8%. Además de crecer menos, la inversión también se ha tornado más volátil en las últimas décadas, con ciclos de contracción más frecuentes. De hecho, a partir de los años noventa se redujeron tanto la intensidad como la duración de las fases de expansión de la inversión pública y privada, y aumentó la frecuencia de las caídas de la tasa de crecimiento de la inversión (CEPAL, 2022b).

A partir de 2011 se observan tendencias opuestas en la inversión pública y privada. En promedio, la inversión pública se contrajo un 2,8% al año entre 2010 y 2019, mientras que la inversión privada

creció un 3,1%. Esta situación contrasta significativamente con lo observado en el período comprendido entre 2000 y 2009, cuando, en promedio, la inversión pública registró tasas de crecimiento del 7,4% al año (CEPAL, 2022b). Esto se tradujo en bajos niveles de inversión pública, no solamente en términos absolutos, sino también relativos. Es importante señalar que la inversión pública del gobierno general en la región está muy por debajo de los niveles registrados en economías avanzadas e incluso en otras regiones en desarrollo. Este limitado nivel de inversión pública redonda en un acervo de capital público e infraestructura económica insuficiente para crear economías dinámicas, apoyar la transformación productiva y la productividad (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
 Regiones seleccionadas: formación bruta de capital fijo
 y acervo de capital del gobierno general, 2015 y 2019
 (En porcentajes del PIB)



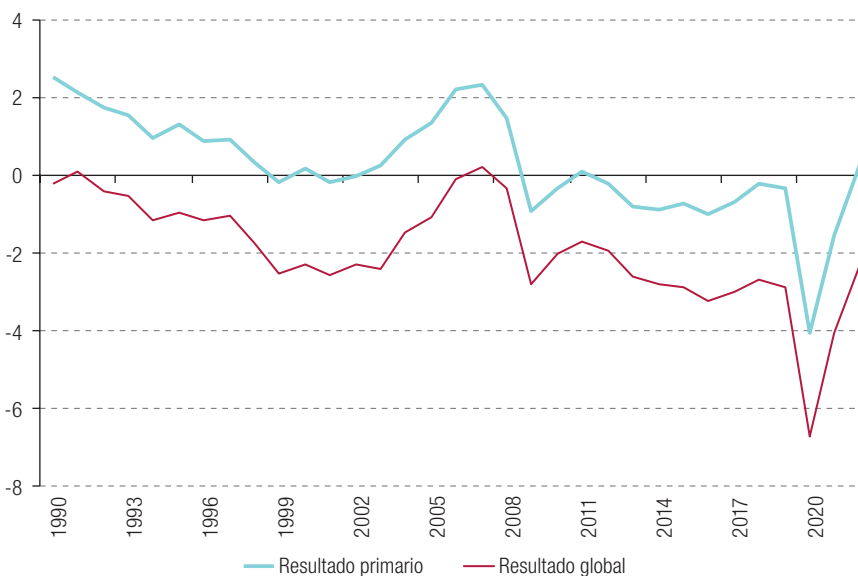
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), "Investment and Capital Stock Dataset (ICSD)" [base de datos en línea] <https://data.imf.org/?sk=1CE8A55F-CFA7-4BC0-BCE2-256EE65AC0E4>.

Nota: Promedios ponderados calculados sobre la base del producto interno bruto (PIB) en paridad del poder adquisitivo (PPA), en dólares internacionales a precios corrientes.

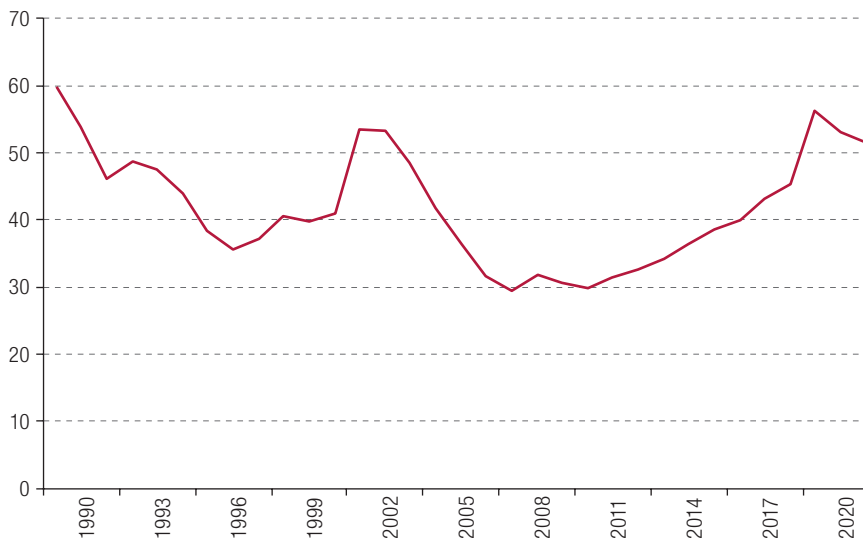
La dinámica de la inversión pública refleja la reducción del espacio fiscal disponible en los países de la región. Como se observa en el gráfico 5, en los últimos 30 años la dinámica del déficit público y la deuda soberana ha sufrido vaivenes debido al impacto de diversas crisis económicas y choques externos, tanto positivos como negativos. A raíz de la crisis causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y las medidas fiscales adoptadas para enfrentarla, en la actualidad la región presenta, en promedio, niveles de deuda similares a los de 1990.

Gráfico 5
América Latina (16 países)^a: resultados fiscales
y deuda pública bruta del gobierno central, 1990-2022
(En porcentajes del PIB)

A. Resultados fiscales



B. Deuda pública bruta

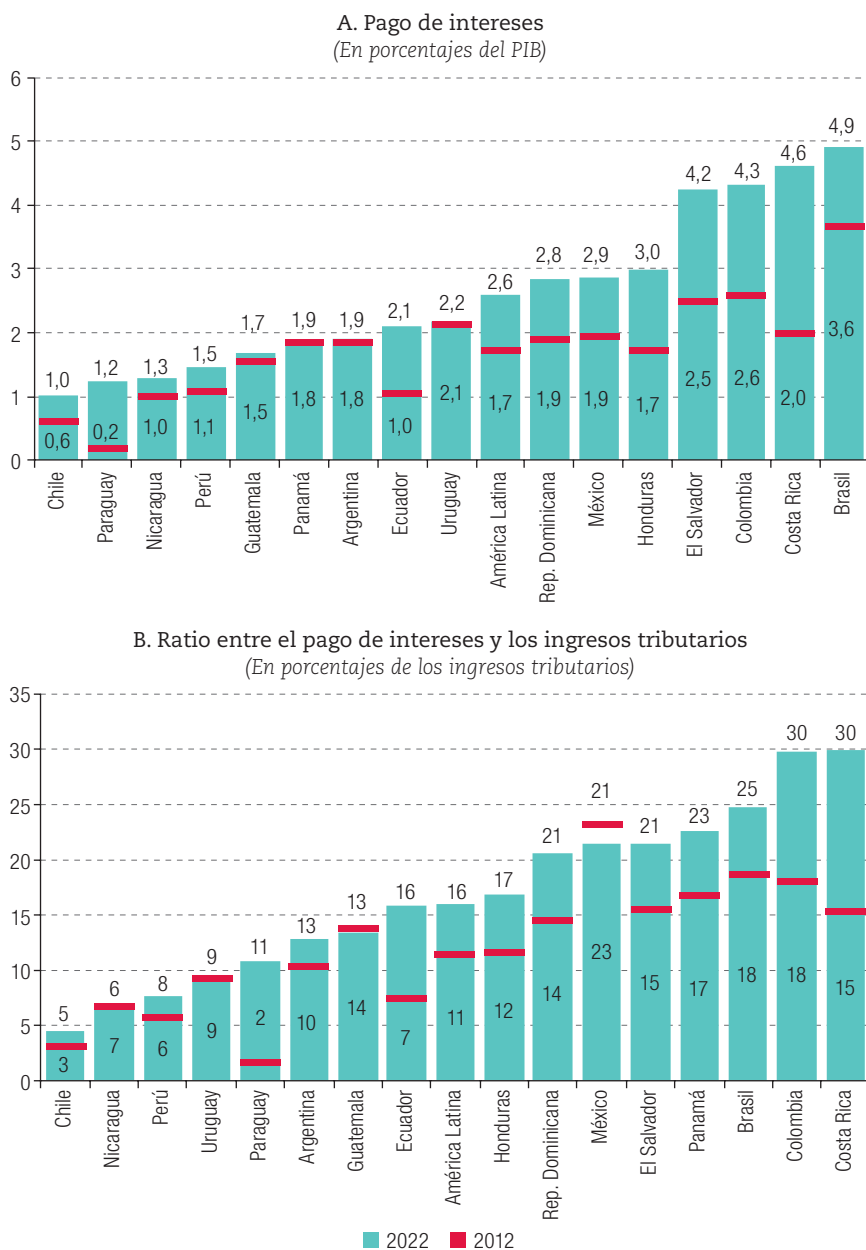


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, el sector público federal y el gobierno general, respectivamente.

En un contexto de costos financieros cada vez mayores, el servicio de la deuda pública limita la capacidad de respuesta de la política fiscal. En el gráfico 6 se muestra que, en América Latina, el pago de intereses aumentó significativamente para los gobiernos centrales en la última década, hasta alcanzar el 2,6% del PIB en 2022. También se observa una gran heterogeneidad. Por ejemplo, mientras que en el Brasil llega casi al 5% del PIB, en Chile se ubica en torno al 1%. En consecuencia, los países dedican una creciente proporción de los ingresos tributarios al pago de intereses. En 2022, esta proporción superó el 20% en el Brasil, El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana y alcanzó el 30% en Colombia y Costa Rica.

Gráfico 6
América Latina (16 países): pago de intereses del gobierno central, 2012 y 2022
(En porcentajes del PIB y de los ingresos tributarios)



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

Nota: En el caso de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, el sector público federal y el gobierno general, respectivamente.

La creciente carga del pago de intereses y su impacto en el espacio fiscal imponen fuertes restricciones al crecimiento (CEPAL, 2023b). En varios países de la región, dicho pago equivale o supera los gastos en educación, salud y protección social. También se observa un preocupante desequilibrio entre el pago de intereses y la inversión pública, variable que se ha utilizado como principal factor de ajuste fiscal en la última década. La mayoría de los países dedican más recursos al pago de intereses que a la inversión pública, lo que perjudica el crecimiento económico, el desarrollo productivo y la inversión en adaptación y mitigación del cambio climático (véase el gráfico 7).

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (21 países)^a: pago de intereses del gobierno central como proporción del gasto en educación, salud, protección social e inversión pública, 2012 y 2021 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago, 2023.

^a Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. Las cifras del Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y el Perú corresponden al gobierno general. Las cifras de la Argentina, El Salvador y México corresponden al sector público no financiero. Las cifras de adquisiciones de activos fijos como parte del pago de intereses corresponden al gobierno central en todos los casos.

^b Corresponde a las adquisiciones de activos fijos. Se excluyen las transferencias de capital e inversión financiera.

IV. Políticas macroeconómicas, inversión y crecimiento sostenido y sostenible

1. Una trayectoria fiscal sostenible para potenciar la inversión y el gasto social

El diseño de la política fiscal debe conciliar su papel en la gestión y la estabilidad del ciclo económico con su función como catalizadora de un crecimiento dinámico, sostenido y sostenible mediante la inversión pública y un gasto público más eficiente y eficaz. Para ello, es indispensable abordar las deficiencias que se observan en la gestión de la política fiscal en la región y avanzar hacia un nuevo pacto fiscal, en el que se sienten las bases de un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas centrado en el aumento de los ingresos permanentes y la mejora de la asignación del gasto.

El limitado espacio fiscal que históricamente ha caracterizado a los países de la región ha restringido la capacidad de respuesta anticíclica de la política fiscal y las posibilidades de impulsar y sostener la inversión pública y el gasto social.

Como se ha documentado en diversos estudios (Alesina, Tabelini y Campante, 2008; Talvi y Végh, 2005), la política fiscal en América Latina y el Caribe suele ser procíclica y volátil y carece de estabilizadores automáticos que ayuden a mejorar la gestión del ciclo económico. El sesgo histórico hacia déficits fiscales, como resultado de la insuficiencia de los ingresos públicos para cubrir las demandas de gasto público se traduce en ajustes fiscales que suelen ser de magnitudes significativas en las fases de contracción, lo que refuerza la fase descendente del ciclo. Al mismo tiempo, el sector público desempeña un papel limitado en el fomento del crecimiento a mediano y largo plazo, debido a los bajos niveles de inversión pública.

En este contexto, la gestión del ciclo económico requiere la ampliación del espacio fiscal para generar amortiguadores que permitan financiar las medidas anticíclicas del gasto y proteger la inversión pública, sin socavar la sostenibilidad de la deuda pública. El ajuste del gasto público en los países de la región suele caracterizarse por la marcada reducción de la inversión pública, que es uno de los principales renglones de gasto discrecional (Ardanaz e Izquierdo, 2017).

Un factor que agrava este comportamiento en los países de la región es que la contracción de la inversión pública en la fase recesiva del ciclo no suele ser compensada por la recuperación en las fases de expansión. Dada la importancia de la inversión pública como dinamizadora del crecimiento a corto y mediano plazo, es esencial establecer mecanismos de financiamiento —incluidos fondos de estabilización, entre otros— para limitar los recortes perjudiciales. También es oportuno revisar las reglas fiscales en los países, considerando las repercusiones de su diseño e implementación en la inversión pública (CEPAL, 2022a).

El carácter procíclico de la política fiscal también refleja la debilidad de los estabilizadores automáticos en la región. Estos instrumentos fiscales, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas y los seguros de desempleo, responden a los movimientos del ciclo económico y contribuyen a estabilizar la demanda agregada sin la necesidad de recurrir a cambios en el gasto público o los códigos tributarios. En la región, el alcance y la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas son bajos, lo que limita su potencial como estabilizador automático en la fase contractiva del ciclo. Por otra parte, la cobertura de los seguros de desempleo también es limitada. En 2018, solo diez países o territorios de la región contaban con seguros de desempleo: Anguila, Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (OIT, 2020). Cabe mencionar que estos sistemas solo suelen cubrir a los trabajadores del sector formal, lo que reduce su efectividad como estabilizador automático.

Tanto el impuesto sobre la renta de las personas físicas como los seguros de desempleo y otros programas de beneficios sociales para trabajadores desempleados tienen efectos en la dinámica de los ingresos y los gastos fiscales. En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impacto se refleja en la reducción de la recaudación tributaria, en concordancia con la disminución del ingreso bruto nacional, mientras el uso de los seguros de desempleo produce un aumento del gasto público debido a las mayores transferencias monetarias. Por ello, además de fortalecer el diseño de los estabilizadores automáticos, es necesario ampliar el espacio fiscal para permitir el pleno funcionamiento de dichos estabilizadores. Ello supone considerar la creación o el fortalecimiento de fondos de estabilización para acomodar los movimientos de estos instrumentos y mitigar el impacto del ciclo en los ingresos fiscales y el gasto público.

De forma complementaria, se propone desarrollar una perspectiva estratégica de la política del gasto público para mejorar su eficacia en la reducción de las brechas sociales e impulsar el potencial de crecimiento de la economía, priorizando medidas con un alto rendimiento económico, social y

ambiental. El gasto público no solo debe orientarse a atender las necesidades coyunturales, sino también a fomentar un desarrollo sostenible e inclusivo a mediano y largo plazo.

En este contexto, el impulso de la inversión pública al crecimiento económico en América Latina y el Caribe podría ser significativo. Izquierdo y otros (2019) argumentan que los multiplicadores fiscales de la inversión pública en países con un bajo acervo de capital —como los de la región— son más elevados que en los países con un alto acervo de capital. Los mismos autores destacan que la inversión pública puede tener efectos de atracción (*crowding-in*) de la inversión privada, dados los efectos secundarios positivos de la inversión pública en la productividad marginal del capital privado. Al mismo tiempo, proteger la inversión pública en la fase contractiva del ciclo es central para impulsar el crecimiento potencial a mediano plazo.

La ampliación del espacio fiscal para acomodar mayores niveles de inversión requiere un incremento de los ingresos públicos. Para ello se debe incrementar no solo el nivel de la recaudación tributaria, sino también su progresividad. A corto plazo, es fundamental tomar medidas para hacer frente al elevado nivel de evasión tributaria. El incumplimiento tributario en América Latina representó un monto de 325.000 millones de dólares, equivalentes al 6,1% del PIB regional (CEPAL, 2020). La revisión de los gastos tributarios también ofrecería una oportunidad relevante para fortalecer los ingresos públicos a corto plazo. En 2021, los gastos tributarios en América Latina presentaron un promedio del 3,7% del PIB, que representa el 19% de los gastos presupuestarios del gobierno central (CEPAL, 2023a). Además, es importante adecuar los códigos tributarios a las nuevas buenas prácticas en la tributación de la economía digital.

A mediano plazo, resulta clave construir pactos fiscales que permitan fortalecer el impuesto sobre la renta personal, la principal brecha tributaria entre la región y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Es importante extender el alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad. Los países podrían considerar también la implementación de impuestos ambientales y relacionados con problemas de salud pública. En los países productores de recursos naturales no renovables, se podrían revisar y actualizar los marcos fiscales aplicados al sector extractivo (CEPAL, 2022a y 2023a).

También existen amplias oportunidades para obtener acceso a financiamiento adicional en los mercados financieros mediante el uso de instrumentos financieros innovadores (Titelman y otros, 2023). Las emisiones de bonos temáticos (verdes, azules, sociales, sostenibles y ambientales, sociales y de gobernanza (ASG)) aumentaron notablemente en la región desde 2020. Sin embargo, solo un número limitado de países están activos en estos mercados, lo que destaca la importancia de establecer la institucionalidad necesaria, incluida la adopción de marcos de bonos temáticos reconocidos internacionalmente. Los países podrían considerar también medidas para atraer inversiones privadas de fondos de inversión sostenibles globales hacia proyectos con altos rendimientos económicos y sociales.

2. Políticas monetaria y macroprudencial para preservar la estabilidad y estimular la inversión en adaptación y mitigación del cambio climático

La política monetaria ha desempeñado un papel fundamental en la gestión del ciclo económico en los países de la región (Cantú y otros, 2021) y en la significativa reducción de la inflación en las últimas tres décadas. A los retos tradicionales que enfrentan las autoridades monetarias y financieras de la región se suma ahora la necesidad de promover la inversión, no solo para crecer y aumentar la provisión de bienes públicos, sino también para enfrentar los desafíos (y aprovechar las oportunidades) que suponen la adaptación al cambio climático y la descarbonización de las economías.

Además de ampliar el espectro de las políticas macrofinancieras, las autoridades monetarias y reguladoras no deben sobreestimar la efectividad de un instrumento como la tasa de interés para preservar la estabilidad nominal de las economías, ni subestimar los efectos adversos de la contracción generalizada del crédito en algunos factores determinantes cruciales del crecimiento (como la inversión) y, por ende, en las perspectivas de crecimiento a mediano y largo plazo. Por ello, es imperativo que las autoridades monetarias y financieras de la región expandan el conjunto de herramientas que tienen a su disposición y, como hicieron durante la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2020), fomenten una complementariedad adecuada entre todas las herramientas convencionales y no convencionales disponibles.

Para la estabilidad macrofinanciera de la región, es importante utilizar la política macroprudencial de manera más activa y coordinarla con otras políticas vinculadas con el proceso de intermediación financiera, la regulación de los flujos de capital (incluidos los flujos de capital transfronterizos) y la gestión activa de las reservas internacionales (Ocampo, 2011; French-Davis, 2006). En este contexto, es fundamental tomar en consideración la incidencia de los diferenciales de las tasas de interés en los movimientos de los flujos financieros y la volatilidad cambiaria asociada.

En la actualidad, las autoridades monetarias y financieras de la región también deben ampliar sus herramientas para preservar la estabilidad macrofinanciera ante los riesgos financieros que conlleva el cambio climático, que pueden convertirse en fuentes de riesgo sistémico, como se reconoce en el marco de Basilea III. La materialización de los riesgos climáticos puede causar choques de demanda y oferta y afectar el nivel y la variabilidad de los precios (con efectos en la conducción de la política monetaria) (Batten, Sowerbutts y Tanaka, 2020). En este caso, el uso excesivo de la tasa de interés de política monetaria para controlar las presiones inflacionarias persistentes llevaría a un eventual retraso en el proceso de transición “verde”, al suponer menores inversiones y, por ende, mayores riesgos climáticos.

Diversos bancos centrales y supervisores financieros de la región han incorporado la dimensión climática en sus análisis y el seguimiento de los riesgos para la estabilidad financiera (CEPAL, 2023b). En este sentido, las autoridades monetarias de la región han insistido en la necesidad de la divulgación y difusión de la información relacionada con el cambio climático, de conformidad con los estándares y las mejores prácticas internacionales (Torinelli y Martínez-Jaramillo, 2022). También se observa un creciente interés en la elaboración y la adopción de taxonomías verdes o sostenibles, a fin de que las instituciones financieras puedan discriminar los diferentes tipos de activos en sus carteras, según su potencial para contribuir a una transición hacia economías con bajas emisiones de carbono. A esto se suman cada vez más iniciativas para el monitoreo y la medición de los riesgos climáticos por medio de pruebas de resistencia climática y la evaluación de la exposición del sistema bancario y el sector privado a fuentes de riesgos sistémicos relacionadas con el cambio climático.

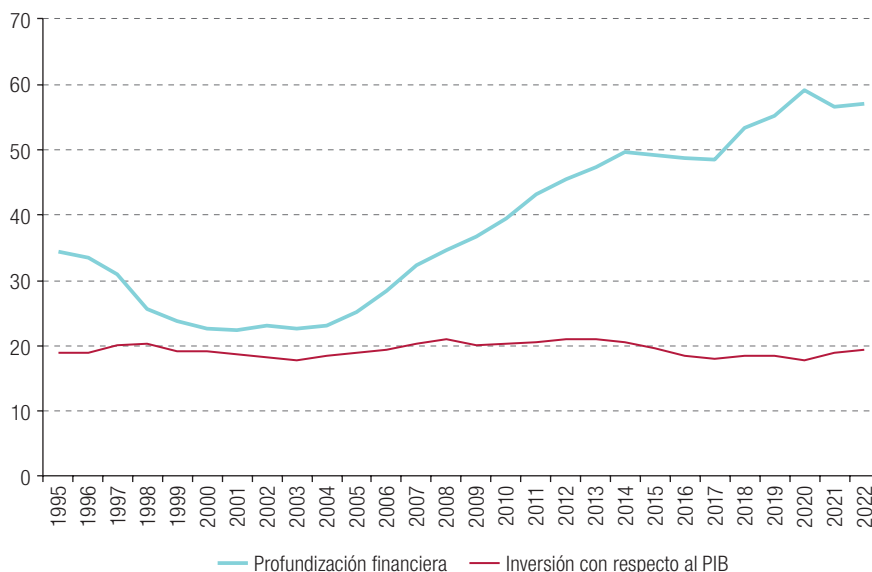
Ante las importantes necesidades de inversión para afrontar la urgencia climática, es fundamental que las autoridades monetarias y financieras de la región se aboquen a impulsar los mecanismos de financiamiento sostenible, en particular el financiamiento estructurado, el financiamiento mixto y los instrumentos de deuda vinculada a los resultados.

3. Financiamiento para la inversión y la lucha contra el cambio climático

La disponibilidad de financiamiento y su uso productivo son elementos centrales para aumentar la productividad e impulsar el crecimiento económico con una mirada estratégica, que permita avanzar en la diversificación productiva y enfrentar las necesidades de inversión en adaptación y mitigación del cambio climático. El desarrollo financiero requiere el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo.

No obstante, para la región, la profundización de los sistemas financieros —medida en términos de crédito interno en relación con el PIB— muestra una trayectoria distinta a la de la inversión con respecto al PIB, como se observa en el gráfico 8. Mientras que la profundización financiera aumentó de cifras cercanas al 30% del PIB en 2006 a casi el 60% en 2022, la inversión como proporción del PIB se mantuvo en un nivel de alrededor del 20% a lo largo de ese período. En una región que invierte poco y está siendo fuertemente golpeada por los efectos negativos del cambio climático, es fundamental mejorar la capacidad de movilizar el financiamiento hacia la inversión y los sectores productivos.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe: profundización financiera e inversión, 1995-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

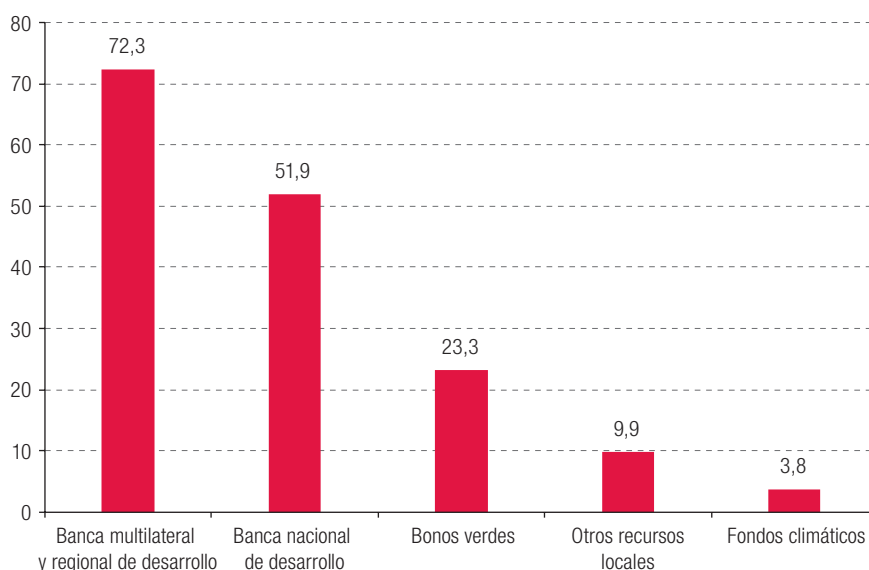
El sector financiero es clave para gestionar la labor de mitigación y adaptación al cambio climático, al canalizar los recursos hacia el logro de los compromisos climáticos y los ODS. El desarrollo de mercados de finanzas sostenibles depende de diversos factores, como el marco nacional en el que operan las instituciones financieras, la sensibilidad de las propias instituciones a las demandas de los inversionistas y los desafíos planteados por el entorno particular de cada país. De acuerdo con Volz y otros (2022), existen por lo menos tres políticas que pueden incentivar la alineación de los mercados financieros con los objetivos de sostenibilidad: i) el uso de líneas de financiamiento disponibles para intermediarios financieros; ii) la gestión de la cartera de activos de la banca central, y iii) el apoyo a iniciativas destinadas a desarrollar mercados de finanzas sostenibles. Por último, para el desarrollo de mercados de finanzas sostenibles es necesario elaborar hojas de ruta y directrices sobre financiamiento sostenible para los intermediarios financieros y crear espacios de diálogo con instancias gubernamentales. Asimismo, se debe avanzar en la realización de pruebas de resistencia y la elaboración de metodologías de determinación y evaluación de los riesgos relacionados con el cambio climático para facilitar la calibración de las opciones de políticas.

En América Latina y el Caribe, la banca comercial es el proveedor más importante de crédito productivo al sector privado. A nivel regional, los activos del sistema bancario representan en promedio el 73,2% de los activos del sistema financiero. La penetración del crédito a los sectores productivos en América Latina y el Caribe es mucho menor en comparación con la que se registra en los países desarrollados (Banco Mundial, 2023).

La banca de desarrollo debe complementar el papel de la banca comercial en el financiamiento de los sectores productivos. Desde mediados de la década de 2000, la banca de desarrollo desempeña un importante papel en el financiamiento de la infraestructura económica y la inversión para enfrentar el cambio climático en la región, que en general son proyectos caracterizados por altos costos de capital y una gran inversión inicial, que muchas veces suelen exceder los presupuestos de los gobiernos e incluso la capacidad de los inversionistas privados. Esto significa que los criterios ambientales —y no solo los económicos— han pasado a formar parte esencial de los principios rectores del financiamiento productivo. El financiamiento de este tipo de proyectos requiere la implementación de vehículos financieros que permitan atraer capital de financiamiento y fortalecer vínculos que combinen distintos instrumentos y fuentes (públicas, privadas y externas). En este ámbito, la banca de desarrollo tiene mucho que aportar.

El aumento del financiamiento verde ha estado acompañado de cambios en la composición de la cartera de préstamos de los bancos de desarrollo. Mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha fijado una meta del 30% de su cartera para inversiones vinculadas al medio ambiente, las metas fijadas por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) son del 35% y el 30% del total, respectivamente. Además, el CAF proyecta que en 2025 dedicará el 40% de sus carteras a inversiones climáticas, proporción que aumentará al 50% en 2050. Entre 2013 y 2020, el financiamiento dirigido a hacer frente al cambio climático llegó a representar 161.000 millones de dólares. La banca multilateral y regional de desarrollo representó el 45% del financiamiento climático dirigido a la región (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
América Latina y el Caribe: financiamiento climático, 2013-2020
(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo (IDFC), Banco Africano de Desarrollo (BAfD), Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) e Iniciativa de Bonos Climáticos (CBI).

V. Reflexiones finales

Desde la década perdida de 1980, los países de América Latina y el Caribe muestran un crecimiento débil y volátil. La volatilidad obedece en gran medida a la vulnerabilidad de los países de la región a los choques financieros y reales externos. La debilidad del crecimiento se explica por el mal desempeño de la inversión, el estancamiento de la productividad, la poca diversificación de las exportaciones y los altos niveles de informalidad laboral, que reflejan una estructura productiva muy heterogénea.

De no compensarse con una inversión significativa en la adopción de medidas de adaptación y mitigación, los efectos negativos del cambio climático pueden redundar en menores tasas de crecimiento en las economías de la región. Según diversos estudios, esto supone un aumento adicional de la inversión, que varía entre el 5% y el 10% del PIB por año.

Esta no es una tarea fácil en los países de la región, que invierten poco, cuentan con limitado espacio de políticas macroeconómicas (lo que dificulta la movilización de recursos internos) y enfrentan costos cada vez mayores en el financiamiento externo, tanto público como privado.

Las políticas macroeconómicas y de financiamiento pueden desempeñar un papel crucial a la hora de incentivar y facilitar una mayor inversión para mantener una senda de crecimiento sostenido y sostenible. La política fiscal debe cautelar la inversión pública en los procesos de consolidación fiscal, pues esta tradicionalmente ha sufrido fuertes reducciones en la fase de contracción del ciclo económico, que no suelen compensarse en la fase de recuperación. La inversión pública podría impulsar significativamente el crecimiento y la lucha contra el cambio climático. El impacto de la inversión pública en el crecimiento económico y la lucha contra el cambio climático es positivo por cuanto dicha inversión genera efectos de atracción (*crowding-in*) de la inversión privada y sus multiplicadores fiscales son muy significativos en los países con bajo acervo de capital como los de la región.

Para incrementar la inversión pública en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas con una trayectoria sostenible de la deuda es necesario aumentar el espacio fiscal. A corto plazo, es fundamental tomar medidas para hacer frente al elevado nivel de evasión tributaria y revisar los gastos tributarios. A mediano plazo, es importante fortalecer el impuesto sobre la renta personal y el impuesto sobre el patrimonio y la propiedad e implementar impuestos ambientales y relacionados con problemas de salud pública.

Con respecto a la política monetaria, es importante combinar el uso de la tasa de referencia de la política monetaria con otros instrumentos de políticas de macrorregulación prudencial para mitigar los efectos adversos de la contracción generalizada del crédito en la inversión.

La macrorregulación prudencial no solo mejora la gestión de la demanda interna a lo largo del ciclo económico, sino que es un instrumento central para incorporar los desafíos del cambio climático en el ámbito del financiamiento y la estabilidad financiera. Esto pasa por ampliar la capacidad de análisis y supervisión mediante la elaboración y la adopción de taxonomías verdes o sostenibles, a fin de que las instituciones financieras puedan discriminar los diferentes tipos de activos en sus carteras, según su potencial para contribuir a una transición hacia economías con bajas emisiones de carbono. A esto se suman cada vez más iniciativas para el monitoreo y la medición de los riesgos climáticos por medio de pruebas de resistencia climática y la evaluación de la exposición del sistema bancario y el sector privado a fuentes de riesgos sistémicos relacionadas con el cambio climático.

Por último, el financiamiento productivo desempeña un papel central en el aumento de la inversión privada en general y en la adaptación y la mitigación del cambio climático en particular. El desarrollo financiero requiere el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo. La banca de desarrollo tiene mucho que aportar en este proceso mediante la implementación de vehículos financieros que permitan atraer capital de financiamiento y fortalecer vínculos que combinen distintos instrumentos y fuentes (públicas, privadas y externas).

Bibliografía

- Alesina, A., G. Tabellini y F. Campante (2008), "Why is fiscal policy often procyclical?", *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, N° 5, Hoboken, Wiley.
- Aravena, C., A. Hofman y L. Escobar (2018), "Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013", *Economía Chilena*, vol. 21, N° 1, Santiago, Banco Central de Chile.
- Ardanaz, M. y A. Izquierdo (2017), "Current expenditure upswings in good times and capital expenditure downswings in bad times? New evidence from developing countries", *IDB Working Paper Series*, N° 838, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (2023), Enterprise Surveys [base de datos en línea] <https://www.enterprisesurveys.org/es/enterprisesurveys>.
- Batten, S., R. Sowerbutts y M. Tanaka (2020), "Climate change: macroeconomic impact and implications for monetary policy", *Ecological, Societal, and Technological Risks and the Financial Sector*, T. Walker y otros (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Bhattacharya, A. y otros (2022), *Financing a Big Investment Push in Emerging Markets and Developing Economies for Sustainable, Resilient, and Inclusive Recovery and Growth*, Londres, Instituto de Investigación Grantham sobre Cambio Climático y Medio Ambiente/Brookings Institution.
- Cantú, C. y otros (2021), "A global database on central banks' monetary responses to COVID-19", *BIS Working Papers*, N° 934, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- _____(2023b), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- _____(2022a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- _____(2022b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- _____(2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago.
- Dasgupta, S. y otros (2021), "Effects of climate change on combined labour productivity and supply: an empirical, multi-model study", *The Lancet Planetary Health*, vol. 5, N° 7, Ámsterdam, Elsevier.
- Ffrench-Davis, R. (2015), "Neoestructuralismo y macroeconomía para el desarrollo", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2010), "Macroeconomía para el desarrollo: desde el 'financierismo' al 'productivismo'", *Revista CEPAL*, N° 102 (LC/G.2468-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2006), "Globalización financiera y desarrollo nacional", *Estudios Internacionales*, vol. 39, N° 154, Santiago, Universidad de Chile.
- Izquierdo, A. y otros (2019), "Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation", *IMF Working Paper*, N° 19/289, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón (2004), "Economic growth in Latin America and the Caribbean: stylized facts, explanations, and forecasts", *Documentos de Trabajo*, N° 265, Santiago, Banco Central de Chile.
- Ocampo, J. (2015), "América Latina frente a la turbulencia económica mundial", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), *Panorama Laboral 2020: América Latina y el Caribe*, Lima.
- Pérez, E. y R. Pineda (2010), "Does Latin America lag behind due to shaper recessions and/or slower recoveries?", *MPRA Paper*, N° 25036, Munich, Ludwig Maximilian University of Munich.
- Restuccia, D. y R. Rogerson (2017), "The causes and costs of misallocation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Rozenberg, J. y M. Fay (eds.) (2019), *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Talvi, E. y C. Végh (2005), “Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries”, *Journal of Development Economics*, vol. 78, N° 1, Ámsterdam, Elsevier.
- Titelman, D. y E. Pérez (2015), “Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Titelman, D. y otros (2023), “Tackling climate change from an investment-led development perspective in Latin America and the Caribbean”, *Keys to Climate Action: How Developing Countries Could Drive Global Success and Local Prosperity*, A. Bhattacharya, H. Kharas y J. McArthur (eds.), Washington, D.C., Brookings Institution.
- Torinelli, V. y S. Martínez-Jaramillo (2022), “Central banks in Latin America: actions for sustainability, including mitigation and adaptation policies for climate-related risks”, *Paving the Way for Greener Central Banks: Current Trends and Future Developments around the Globe*, N. Bilotta y F. Botti (eds.), Roma, Edizioni Nuova Cultura.
- Volz, U. y otros (2022), “The role of central banks and supervisors in scaling up sustainable finance and investment in the Global South”, *Scaling Up Sustainable Finance and Investment in the Global South*, D. Schoenmaker y U. Volz (eds.), Londres, CEPR Press.

La permanente búsqueda de la integración en América Latina y el Caribe¹

Luz María de la Mora

Recibido: 13/09/2023
Aceptado: 22/09/2023

Resumen

América Latina y el Caribe se ha planteado lograr una integración regional. A más de seis décadas de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el primer gran proyecto regional, los modestos resultados distan mucho del objetivo inicial. América Latina y el Caribe es una región fragmentada. Las instituciones para la integración han logrado poco y esta ha estado más presente en la retórica que en las prioridades políticas nacionales. La politización de la integración ha impedido avanzar en un proyecto regional con visión pragmática y de largo plazo. En un contexto de relocalización de las cadenas de suministro, la integración vuelve a cobrar relevancia. Considerando las realidades de los países para avanzar en un gran proyecto regional, en este artículo se proponen algunas medidas para aprovechar la deslocalización cercana (*nearshoring*) y preparar el camino para lograr una integración más profunda, que genere crecimiento, desarrollo y bienestar.

Palabras clave

Integración económica, comercio internacional, desarrollo económico, organizaciones regionales, regionalismo, exportaciones, importaciones, estadísticas comerciales, aspectos políticos, localización industrial, facilitación del comercio, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

B27, F15, N16

Autora

Luz María de la Mora Sánchez es Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Yale (Estados Unidos), tiene una Maestría de la Universidad de Carleton (Canadá) y es egresada de la carrera de Relaciones Internacionales del Colegio de México (COLMEX). Correo electrónico: luzmadelamora@gmail.com.

¹ La autora agradece los valiosos comentarios y observaciones realizados a un borrador de este trabajo por Jorge Mario Martínez Piva, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

I. Introducción

América Latina y el Caribe ha estado en la búsqueda permanente de una integración regional desde el inicio de su vida independiente. La idea de una región integrada ha estado presente en el ideario político de diferentes líderes a lo largo de la historia, desde una diversidad de enfoques y visiones. En el siglo XIX, Simón Bolívar propuso una visión de integración regional mediante la cual buscaba unir a los países recién independizados en la confederación de la Gran Colombia. José Martí, por su parte, propuso una América Unida. En el siglo XX, Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fue un personaje clave en la construcción de la integración económica en la región. Su pensamiento y propuestas buscaron incidir sobre las políticas económicas y de desarrollo de la región. Una de sus propuestas consistía en promover el crecimiento de los países de la región impulsando la marcha hacia un mercado único facilitado por el intercambio comercial (Prebisch, 1969). En su visión, el crecimiento mediante “la industrialización de todos los países latinoamericanos” por medio de la sustitución de las importaciones se podría sustentar con la creación de “un mercado único latinoamericano que favoreciera la consolidación de un mercado interno fuerte” (Sotelsek, 2008).

Tras más de seis décadas de buscar la integración económica en América Latina y el Caribe a través de la creación de una zona de libre comercio o un mercado común, los resultados son modestos y distan mucho del objetivo planteado de promover el comercio mediante la eliminación de barreras al intercambio de bienes y servicios entre los países de América Latina y el Caribe. Considerando los niveles de intercambio comercial, el comercio entre los países de la región se ha ubicado en torno al 15% del comercio que los países de América Latina y el Caribe realizan con el mundo. La región se presenta fragmentada entre los países de América del Sur, Centroamérica, el Caribe y México, que parece un vecino latinoamericano muy distante respecto de lo que sucede en la región desde el punto de vista del comercio y la inversión. En términos de inversiones, la participación de los países de América Latina y el Caribe en los flujos de inversión extranjera directa (IED) que recibe la región es baja, aun cuando en 2022 alcanzó un récord del 14%, cifra que todavía se encuentra por debajo del 17% de IED de la Unión Europea y el 38% de IED de los Estados Unidos (CEPAL, 2023a)². Estas cifras son indicativas de la limitada integración económica, comercial y de inversión entre los países de América Latina y el Caribe.

El proyecto integracionista de América Latina y el Caribe ha ido acompañado de la creación de instituciones regionales, que, sin embargo, han logrado pocos avances en la materia. Las razones para ello pueden ser muchas y diversas, pero lo que es claro es que aún hay mucho por hacer en el ámbito de la institucionalidad de la integración y ello refleja la escasa prioridad que la integración regional ha merecido entre los países y gobiernos de turno.

En el contexto actual de relocalización y regionalización de cadenas de suministro, en que se busca diversificar la proveeduría de China hacia terceros países y regiones, la integración regional vuelve a cobrar relevancia como una herramienta para que el futuro de América Latina y el Caribe cuente con un “desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, como plantea la CEPAL (2023b). Aunque el balance de la integración regional muestra resultados modestos, en este documento se sostiene que es oportuno replantear los caminos y las políticas públicas para retomar una senda que permita, a partir de una integración regional más profunda, generar oportunidades de crecimiento, desarrollo, inclusión y prosperidad para los ciudadanos de América Latina y el Caribe.

En este trabajo se analiza por qué la integración de América Latina y el Caribe muestra pocos avances y se ofrecen propuestas que podrían ayudar a construir el andamiaje para profundizar los niveles de integración. Se revisa de manera sucinta el estado en que se encuentra el proceso de integración en

² En el período 2015-2019, la IED de países de América Latina y el Caribe en esta región fue del 10%.

la región, enfocado tanto en la arquitectura institucional de la integración como en los flujos de comercio e inversión. En la sección II se explica que la integración no ha sido una prioridad en las agendas de los países de la región, en tanto que ha faltado pragmatismo y liderazgo para impulsar una integración sustantiva. Los nacionalismos y la soberanía han pesado más que los beneficios de la integración y han desviado a la región del propósito. Se hace referencia a las instituciones de la integración y se examinan los dos tipos de iniciativas regionales: las de integración comercial y las motivadas por cuestiones políticas e ideológicas orientadas a desarrollar una agenda de cooperación. Esta institucionalidad, si bien ha funcionado por décadas, ha mostrado resultados escasos. Sin embargo, en este momento no parece haber voluntad para replantear dichas instituciones, por lo que lo más conveniente sería utilizar las que ya existen y, con una visión pragmática, profundizar en las áreas técnicas que puedan impulsar la participación de América Latina y el Caribe en la relocalización de cadenas de suministro.

En la sección III se analiza el estado de la integración, para lo que se examinan las cifras de comercio e inversiones intrarregionales. Estas reflejan que la integración aún tiene un gran potencial de aprovechamiento pues, aunque existen acuerdos preferenciales bilaterales o subregionales, los intercambios comerciales y de inversión son escasos, sobre todo entre los países que forman parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Ello contrasta con el dinamismo que América Latina y el Caribe ha mostrado en su comercio con socios extrarregionales, como los Estados Unidos, China o la Unión Europea.

En la sección IV se hace referencia a la politización de la integración, lo que explica las dificultades para avanzar en un proyecto regional con visión pragmática y de largo plazo. Ciertas cuestiones vinculadas a los nacionalismos y la soberanía han sido obstáculos para que diversos países se sumen de lleno a un proyecto de integración en diferentes momentos de la historia.

En la sección V se explica que en la coyuntura actual de deslocalización cercana (*nearshoring*) y desacoplamiento de cadenas de suministro de China con respecto a los Estados Unidos o la Unión Europea puede haber una oportunidad para dinamizar la integración de América Latina y el Caribe. El interés de países y empresas por implementar una estrategia de diversificación de la proveeduría “China+1”, donde América Latina y el Caribe puede ser ese “+1”, puede promover la construcción o consolidación de cadenas de suministro en sectores como los de confección, calzado, muebles o dispositivos médicos. En este sentido, la integración productiva puede fortalecer la posición de América Latina y el Caribe para, de manera integrada, poder participar en las cadenas de suministro a nivel regional y mundial.

Por último, en la sección VI se presenta una reflexión sobre el futuro de la integración y se plantea la pregunta de si la integración de América Latina y el Caribe tiene futuro. Tomando en cuenta las realidades de la región y las dificultades para avanzar, se proponen algunas vías para avanzar de manera gradual y pragmática en la construcción de bloques que permitan preparar el camino hacia una futura integración regional. Se ofrecen algunas propuestas para que la región aproveche la deslocalización cercana, que aparenta ser una tendencia a largo plazo donde América Latina y el Caribe cuenta con potencial para participar y, sobre todo, impulsar la integración para aumentar el crecimiento, el desarrollo y el bienestar a fin de ofrecer un mejor futuro a la población de la región.

II. Las instituciones de la integración en América Latina y el Caribe

La integración en América Latina y el Caribe es escasa, pero se mantiene en las agendas de política exterior y comercio de los países de la región. “Integración” es un término que aparece de manera recurrente en el discurso político, pero ello no se refleja como prioridad en las agendas nacionales de política pública. En América Latina y el Caribe no hay ningún país que esté dispuesto a asumir el

liderazgo para impulsar el proyecto de integración. Ni el Brasil ni México, las grandes economías de la región, han tenido el interés ni la visión para liderar un verdadero proyecto de integración latinoamericana. Por otra parte, la integración se ha politizado según el signo político y la ideología de los Gobiernos de la región. Cuando los Gobiernos han coincidido en su visión política, los acuerdos han avanzado, pero cuando ocurrió lo contrario, prevalecieron las diferencias sobre el pragmatismo que debería guiar la integración. La región ha olvidado lo que Prebisch señalaba en 1969 en el sentido de que la cooperación económica podría constituir una “base sólida para llegar a una unidad política”, pero el concepto del mercado latinoamericano es independiente de todo “concepto de unificación política” en tanto que “el mercado común no tiene un designio político” por lo que la integración no debería politizarse (Prebisch, 1969). Pero esta se ha politizado y ello ha hecho difícil mantener el foco en el objetivo último: lograr una región integrada que actué como un catalizador del crecimiento, el desarrollo, la creación de empleo y el bienestar.

Por otra parte, la férrea defensa de la soberanía nacional entre los países de la región también ha sido un freno a la integración pues ha impedido llegar a un balance correcto entre conseguir sus beneficios a cambio de sujetar las soberanías nacionales al cumplimiento de ciertas reglas regionales. Cada país da prioridad a su agenda nacional, en tanto que no se ve a la cooperación regional como una fuente de fortaleza (Hakim, 2015). En América Latina y el Caribe no ha sido posible aislar discusiones sobre la soberanía donde los países de la región puedan “moderar sus demandas de soberanía absoluta [...] para conseguir [...] una acción colectiva regional a favor de intereses compartidos” (Hakim, 2015).

La región carece de un órgano equivalente a la Comisión Europea en la Unión Europea o el Consejo Coordinador de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en el que pueda apoyarse para supervisar el correcto avance del proceso de la integración de América Latina y el Caribe, y en este momento resulta difícil imaginar la existencia de un órgano de ese tipo³. El único organismo regional que podría ejercer dicha función es la ALADI, que ha mostrado poca capacidad de convocatoria como foro para discutir y promover los temas de la integración, y aun menor capacidad para impulsar de manera decidida un proceso de integración.

En América Latina y el Caribe hay dos tipos de iniciativas regionales de integración: las de índole económico-comercial y las que han sido resultado de visiones políticas e ideológicas orientadas a diseñar una agenda de cooperación política entre los países participantes.

La CEPAL ha sido un activo promotor de la integración comercial en la región. En 1960 promovió la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y en 1980 alentó la creación de la ALADI⁴ por medio de los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980. La constitución de esta última se llevó a cabo “con diferentes instrumentos y una realidad mundial y regional sustancialmente diferentes” a la que permitió la creación de la primera asociación (ALADI/CEPAL, 2012).

Con la ALALC se buscó crear una zona de libre comercio, en un período de 12 años (después ampliado a 18 años), a través de negociaciones entre los países miembros para lograr la eliminación gradual de aranceles y restricciones no arancelarias (ALALC, 1960). Posteriormente, en 1980, la ALALC se transformó en la ALADI “al no poderse alcanzar el objetivo de conformar una zona de libre comercio en el período establecido” y se propuso establecer un mercado común latinoamericano “sin metas ni cronogramas predeterminados, en un marco flexible, y al abrir la posibilidad de crear relacionamientos bilaterales y subregionales” (ALADI, 1980).

³ La ASEAN está integrada por diez países (Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam) que buscan crear una comunidad económica, política y sociocultural (véase [en línea] <https://asean.org/our-communities/economic-community/>).

⁴ La ALADI está integrada por 13 países miembros y 2 países se encuentran en proceso de adhesión. Fue creada en 1980 a partir de la ALALC (que existió entre 1960 y 1980), como un organismo de integración regional para promover el desarrollo económico y social de sus miembros.

Actualmente, la ALADI enfrenta retos para dar pasos hacia la promoción de un proyecto de integración regional para eliminar barreras al comercio intrarregional. En los últimos años, la Asociación no ha contado con la participación de todos los ministros en las reuniones ministeriales, lo que podría ser un reflejo de la baja prioridad que los Estados miembros dan al tema y de los grandes retos que enfrentan tanto la ALADI como el proyecto mismo de la integración regional. Pese a las más de seis décadas que han pasado desde la creación de la ALALC (1960) y posteriormente la ALADI (1980), y las innumerables iniciativas planteadas para promover la integración económica, comercial y productiva de la región, la realidad está lejos del objetivo planteado.

Al margen de la ALADI como el organismo de integración latinoamericana, desde los años noventa se han negociado acuerdos bilaterales y subregionales de integración con el objetivo de promover la cooperación económica, comercial, política y social entre ciertos países de la región⁵. Previo al año 2000, en promedio, los países de América Latina y el Caribe tenían “acuerdos comerciales preferenciales con cerca de cuatro socios regionales, mientras que para 2013 esta cifra se elevó a cerca de 10. Sin embargo, estos no siempre demostraron una gran apertura hacia una real integración regional” (Banco Mundial, 2017).

La firma de acuerdos comerciales subregionales ha permitido mantener cierta presencia de la región en la economía mundial. Aun cuando estos acuerdos contribuyen a la integración regional, también han creado una red de disciplinas con coberturas y ambiciones dispares, así como diferentes niveles de liberalización del comercio de bienes y servicios, cuando estos últimos están incluidos. Estas disparidades generan costos a los empresarios que deben cumplir con diversas regulaciones para acceder con tratamiento arancelario preferencial (cuando lo hay) a los 33 mercados de América Latina y el Caribe ante la ausencia de un mercado común.

Desde la perspectiva de la integración económica destacan los acuerdos subregionales que han operado por décadas y han tenido ajustes y profundizaciones, aunque también retrocesos, de modo que “los esquemas de integración de América Latina parecen en su mayoría envejecidos e ineficaces” (Hakim, 2015). Estos son: la Comunidad Andina (CAN)⁶, la Comunidad del Caribe (CARICOM)⁷, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁸, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)⁹, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)¹⁰ y la Alianza del Pacífico¹¹. Estos acuerdos incluyen, entre otras medidas, la reducción o eliminación de aranceles aplicados a las importaciones de bienes, así como disciplinas para el comercio de bienes y servicios. Sin embargo, dentro de los mismos mecanismos subregionales, los avances han sido limitados. Por ejemplo, en el caso del MERCOSUR, que fue constituido en 1991, aún existen aranceles que se aplican en el comercio entre los países miembros del mecanismo o se han dado circunstancias en las que los socios aplican aranceles a las importaciones de terceros que se alejan de sus propios principios, que suponen la aplicación de un mismo arancel externo común entre los cuatro socios para importaciones de fuera de la región, al ser

⁵ Véanse los textos de los diversos acuerdos comerciales de los países de América Latina y el Caribe en el sitio web del Sistema de Información de Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (véase [en línea] <http://www.sice.oas.org/default.asp>) y el sitio web de la ALADI (véase [en línea] <https://www.aladi.org/sitioaladi/acuerdosactuales/>).

⁶ Se creó en 1969 y está integrada por Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador y el Perú. Busca promover el desarrollo equilibrado y sostenible de los países miembros mediante la integración económica y la cooperación regional.

⁷ Se fundó en 1973 para apoyar la cooperación económica, social y cultural entre los países del Caribe. La conforman 15 países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago) y cinco miembros asociados.

⁸ Se originó en 1991 como una unión aduanera entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay a fin de impulsar el comercio y la cooperación económica, y establecer una política comercial común frente a terceros mediante la creación de un arancel externo común. El Estado Plurinacional de Bolivia ha solicitado su adhesión al bloque.

⁹ Se estableció en 1991 para integrar a los países centroamericanos: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

¹⁰ Es el órgano del SICA encargado de promover la integración económica y el desarrollo en Centroamérica.

¹¹ Se creó en 2011 como un mecanismo de integración económica y comercial para permitir la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre sus miembros: Chile, Colombia, México y Perú.

este acuerdo una unión aduanera¹². Quizás los mejores ejemplos sean dos acuerdos suscritos en 2002 entre México y el MERCOSUR: el Acuerdo de Complementación Económica núm. 54 (ACE 54), de donde surgen cuatro acuerdos bilaterales con México, con diferentes niveles de preferencias en cada uno, y el Acuerdo de Complementación Económica núm. 55 (ACE 55), por el que se rige el comercio en el sector automotor entre México y cada uno de los Estados miembros del MERCOSUR. Ambos acuerdos, así como los acuerdos bilaterales, tienen como objetivo ser los bloques que conducirán, eventualmente, al establecimiento de un tratado de libre comercio (TLC) entre México y el MERCOSUR.

Entre las iniciativas de cooperación política se encuentran la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)¹³, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)¹⁴ y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹⁵. Estas organizaciones se crearon con el fin de promover agendas políticas, en tanto que la participación de los diferentes países miembros en el ALBA y la UNASUR ha respondido, en ocasiones, a coincidencias ideológicas de los gobiernos de turno, de ahí la actividad o pasividad que se observa en dichos organismos, que difícilmente pueden ser un referente para la creación de un proyecto de integración productiva o de un mercado común ampliado.

En la década de 1990, el proceso de integración de América Latina y el Caribe se caracteriza por un “regionalismo abierto”, que, según la propuesta de la CEPAL, entraña la interacción de la integración impulsada por políticas y la integración “de hecho” alentada por políticas no discriminatorias, a fin de facilitar el desarrollo de la competitividad de los países latinoamericanos y constituir, al mismo tiempo, el cimiento de un sistema económico internacional más abierto (Fuentes, 1994). Los países de América Latina y el Caribe han establecido una red de tratados y acuerdos comerciales y de inversión con países de dentro y fuera de la región, con los que se podría apoyar el esfuerzo de integración. Por ejemplo, en el marco del Tratado de Montevideo 1980, actualmente están vigentes 70 acuerdos de alcance parcial (en los que participan solo algunos países miembros de la ALADI), de los cuales 37 son de complementación económica (ALADI, s/f). De esos acuerdos, 25 son de libre comercio e incluyen a 12 de los 13 países miembros (Leroux, 2018). Si bien los países de América Latina y el Caribe han construido un andamiaje institucional donde los acuerdos incluyen preferencias arancelarias para buena parte de los productos con potencial de comercialización, estos tienen una cobertura parcial que difícilmente podría llevar a la construcción de una zona de libre comercio. A partir de la constitución de la ALADI, como resultado de la renegociación del patrimonio histórico de la ALALC, en la década de 1980, los acuerdos comerciales tenían “una cobertura limitada de productos y consistían en el otorgamiento de preferencias arancelarias, pero no en la eliminación de aranceles” (ALADI/CEPAL, 2012). A partir de los años noventa, los acuerdos comerciales negociados entre los países de América Latina y el Caribe pasaron a ser tratados de libre comercio (TLC), cuyo fin ha sido la liberalización del comercio de bienes, lo que incluye la eliminación total de aranceles a prácticamente todo el universo de productos y la apertura en el comercio de servicios mediante la desregulación de la actividad de los sectores cubiertos, así como la inclusión de disciplinas para el comercio de bienes y servicios, la inversión, las compras públicas y la propiedad intelectual, entre otros. También se incorporan mecanismos de solución de diferencias entre Estados.

¹² En mayo de 2022, el Brasil redujo de manera unilateral su arancel externo común en el MERCOSUR, en tanto que el Uruguay buscó negociar de manera bilateral un TLC con China; ambas decisiones son contrarias a la construcción de una unión aduanera entre los socios (véase [en línea] <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/5/de-forma-unilateral-brasil-decidio-volver-a-bajar-el-arancel-externo-comun-del-mercosur/>).

¹³ Se estableció en 2011 como un foro regional que reúne a los 33 países de América Latina y el Caribe para promover la cooperación política, económica y social.

¹⁴ Fue fundada en 2004 para luchar contra la pobreza y la exclusión social. La componen Antigua y Barbuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Dominica, Granada, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Venezuela (República Bolivariana de). Honduras se unió en 2008, pero se retiró en 2010. El Ecuador se sumó en 2009 y se retiró en 2018.

¹⁵ Se constituyó en 2008 y entró en vigor en 2011. La conforman la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Guyana, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de), después de la salida de Colombia, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

En suma, desde los años sesenta, en América Latina y el Caribe se ha construido un andamiaje institucional de acuerdos de comercio e inversión que tendrían que ser el fundamento para promover la integración entre los países de la región. Sin embargo, este entramado de acuerdos comerciales y TLC entre diversos países de América Latina y el Caribe, que ha generado liberalizaciones bilaterales o subregionales, resulta insuficiente para construir un mercado común latinoamericano.

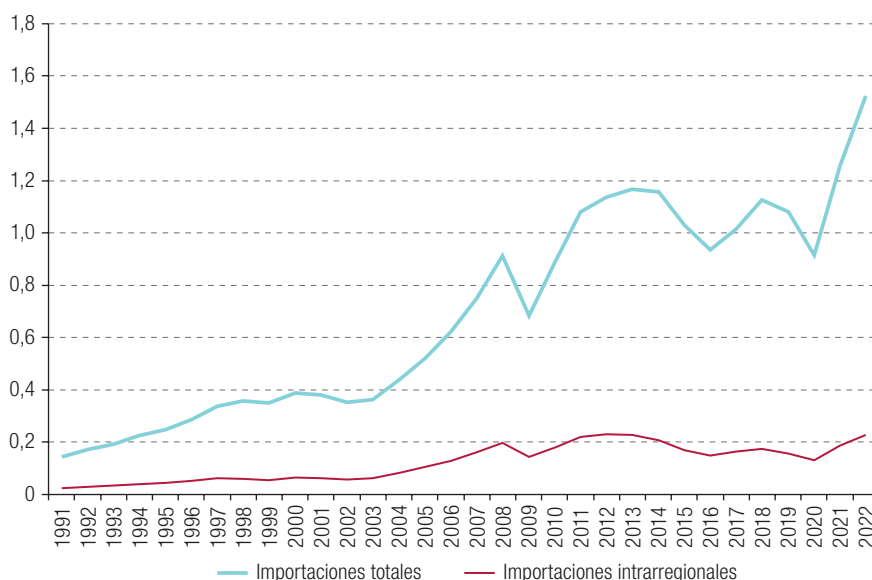
III. El estado de la integración

El comercio y las inversiones intrarregionales no han despegado. La integración de América Latina y el Caribe, medida en términos de intercambio comercial entre los países de la región, se ha mantenido en niveles en torno al 15%, en promedio, con algunos años con niveles un poco más elevados (por encima del 20% entre 2005 y 2010) y otros un poco más bajos (llegando al 13% en 2020). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que “la integración económica de América Latina y el Caribe se ha mantenido relativamente estancad[a]” a lo largo de varias décadas (Giordano, 2021).

En 2022, el comercio intrarregional muestra uno de los niveles de integración más bajos de las últimas décadas. Del total de las importaciones que América Latina y el Caribe realizó en 2022 (1.524 billones de dólares), solo un 14,95% se originó en la región (227.000 millones de dólares) (véase el gráfico 1) (FMI, s/f). Para el caso de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe en 2022, estas sumaron 1.394 billones de dólares, de las cuales 214.000 millones de dólares fueron intrarregionales, lo que representó solo el 14,78% del total exportado (véase el gráfico 2)¹⁶.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: importaciones totales intrarregionales y del mundo, 1991-2022
(En miles de millones de dólares)

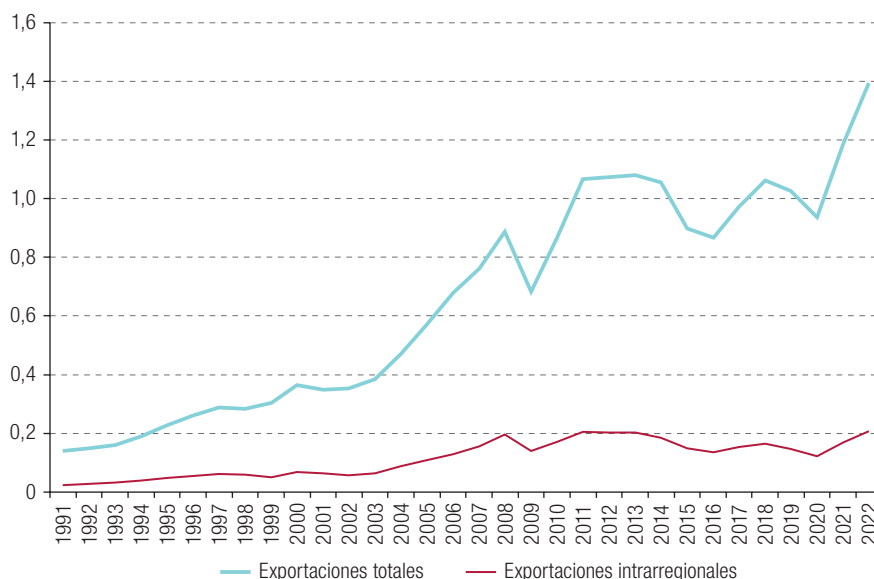


Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), “IMF Data” [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>.

¹⁶ En 2022, entre los cinco principales sectores de exportación intrarregional se encuentran: petróleo, vehículos, maquinaria, plásticos y máquinas, aparatos y material eléctrico. Estadísticas del comercio para el desarrollo internacional de las empresas (TRADE MAP). Comercio intrarregional. Exportaciones. Véase [en línea] <https://www.trademap.org/BilateralITS.aspx?nvpm=3%7c%7c15%7c%7c15%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1>.

Gráfico 2

América Latina y el Caribe: exportaciones totales intrarregionales y al mundo, 1991-2022
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "IMF Data" [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>.

Si bien el comercio entre los países de América Latina y el Caribe ha crecido desde los años noventa en términos de valor, lo que se mantiene en niveles similares es la participación que tienen los países de la región como mercado para sus exportaciones e importaciones. En 1991 el comercio intrarregional sumó 47.000 millones de dólares, en 2000 fue de 131.000 millones de dólares, en 2010 sumó 350.000 millones de dólares y en 2022 alcanzó 433.000 millones de dólares. Si bien en 1991 este comercio representó el 16,7% del comercio total de América Latina y el Caribe con el mundo, en 2022 su participación bajó a alrededor del 14,8% (FMI, s/f).

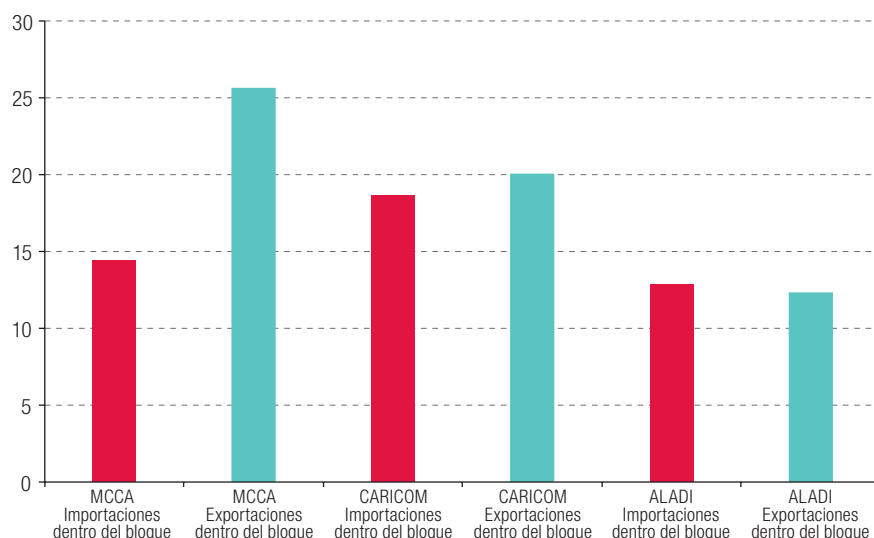
Al ver los niveles de comercio por bloque subregional (Mercado Común Centroamericano (MCCA), CARICOM y ALADI), se observa que el comercio entre los países miembros de la ALADI es el más bajo entre los países de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 3).

En 2022, las importaciones entre los países miembros de la ALADI representaron el 12,84% de las importaciones que los países de la Asociación realizaron del mundo, en tanto que las exportaciones dentro de la ALADI representaron el 12,31% de las exportaciones totales que los países que la integran hicieron al mundo.

En el caso de la CARICOM, en 2022 las importaciones dentro del bloque representaron el 18,62% de las importaciones que los países de la CARICOM realizaron del mundo, mientras que las exportaciones dentro del bloque representaron el 20,06% de las exportaciones totales que estos países hicieron al mundo.

En el MCCA, las importaciones dentro del bloque representaron el 14,41% de las importaciones que los países realizaron del mundo en 2022, en tanto que las exportaciones las realizadas dentro del bloque representaron el 25,62% de las exportaciones totales que los países hicieron al mundo en ese mismo año.

Gráfico 3
 Mercado Común Centroamericano (MCCA), Comunidad del Caribe (CARICOM)
 y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): importaciones
 y exportaciones dentro de los bloques, 2022
 (En porcentajes)



Fuente: Centro de Comercio Internacional (ITC), Estadísticas del comercio para el desarrollo internacional de las empresas (TRADE MAP).

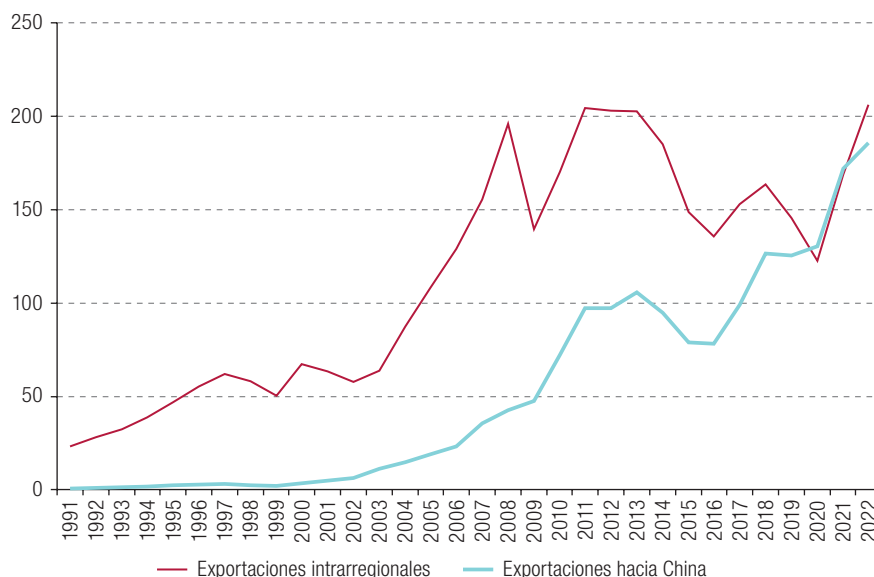
Una de las razones que explica el incremento en el comercio entre los países de la región puede estar relacionada con la reducción arancelaria que los países de América Latina y el Caribe han aplicado, como resultado de sus esfuerzos de apertura económica. Según datos de la CEPAL, el arancel promedio regional aplicado entre los países de América Latina había disminuido significativamente para ubicarse en torno al 5% en 2019. En este sentido, la diversidad de acuerdos negociados entre los países de la región permitió que, en 2019, el 82% del comercio realizado entre los países de la ALADI se hiciera sin pago de arancel (Leroux, 2018). No obstante, esta reducción arancelaria no se ha traducido en una mayor participación en los flujos de comercio entre los países de la región. Entre las razones posibles, además de la falta de un acuerdo de amplia cobertura entre las dos economías más grandes de América Latina y el Caribe (México y Brasil), se encuentran la falta de oferta exportable, el efecto de las barreras no arancelarias para el acceso efectivo al mercado, la competencia entre países que exportan los mismos productos y la escasa infraestructura y conectividad, lo que ha limitado el desarrollo de cadenas regionales de valor (ALADI/CEPAL, 2012).

Asimismo, los países de América Latina y el Caribe han orientado su comercio hacia mercados extrarregionales, como los Estados Unidos, China y la Unión Europea, lo que ha limitado la integración económica regional que podría darse a partir de encadenamientos productivos que resultan escasos. Ello también ha limitado mucho la complementariedad productiva y la cooperación intrarregional.

En comparación con el limitado dinamismo en el comercio intrarregional, cuando se observa el comercio de la región con China se puede ver un crecimiento exponencial. En 2001, cuando China ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC), las exportaciones de América Latina y el Caribe a ese país representaban el 1,43% del total de sus exportaciones al mundo (véase el gráfico 4) y las importaciones de la región desde ese país representaban el 2,68% de las importaciones que esta realizaba del mundo (véase el gráfico 5). En 2010, las exportaciones de América Latina y el Caribe a China representaron el 8,3% del total y las importaciones el 13,59%, en tanto que en 2022 China compró un 13,3% de las exportaciones de América Latina y el Caribe y abasteció el 20,36% de sus importaciones (FMI, s/f).

Gráfico 4

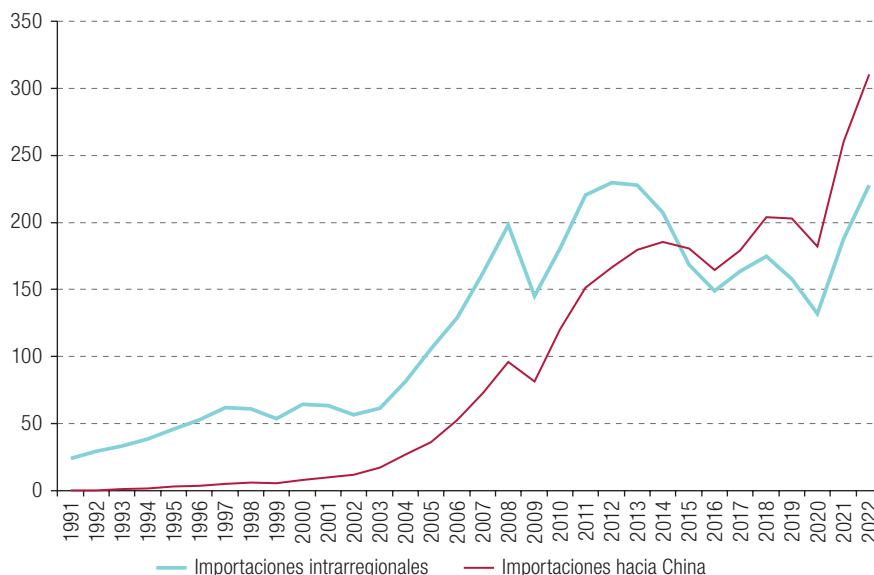
América Latina y el Caribe: exportaciones totales hacia China e intrarregionales, 1991-2022
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "IMF Data" [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>.

Gráfico 5

América Latina y el Caribe: importaciones totales de China e interregionales, 1991-2022
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "IMF Data" [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>.

En 2022, la integración de América Latina y el Caribe con China fue mucho más dinámica que la integración intrarregional que solo estuvo 1 punto por arriba de las exportaciones de la región a China, en tanto que las importaciones de China fueron 5 puntos porcentuales mayores que las realizadas dentro de la región. Entonces, China ha pasado a ser uno de los socios comerciales más importantes de América Latina y el Caribe y se ha convertido en un proveedor clave, pero también en un mercado de exportación al que se destina una parte importante de las ventas de la región al mundo.

En lo que se refiere al comercio de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, este duplica con creces al comercio intrarregional, aunque ha venido perdiendo participación. En 2000, el 58,3% de las exportaciones de América Latina y el Caribe se dirigían a los Estados Unidos y en 2022 estas cayeron al 43,3% (603.000 millones de dólares), aunque representaron casi tres veces el valor de las exportaciones intrarregionales. En lo que se refiere a importaciones, en 2000, los Estados Unidos abastecieron casi el 50% del total de lo que importó la región, mientras que para 2022 esta participación bajó al 31,5%. Esta reducción en la participación de los Estados Unidos en el comercio con América Latina y el Caribe se puede explicar por la creciente presencia de China en el comercio con los países de la región, algunos de los cuales ya cuentan con un TLC con ese país (Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú) (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: valor y participación en las exportaciones e importaciones intrarregionales, con los Estados Unidos y China, 1991, 2000, 2010 y 2022
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones	1991		2000		2010		2022	
	Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación
América Latina y el Caribe	23,3	16,58	67,5	18,5	170,3	19,6	206,2	14,8
Estados Unidos	62,2	44,19	221,3	58,0	353,3	40,6	603,8	43,3
China	0,8	0,59	3,7	1,0	72,1	8,3	185,6	13,3
Otros	54,5	38,64	71,6	22,5	274,2	31,5	399,7	28,6
Total	140,8	100,00	364,1	100,0	869,9	100,0	1 395,3	100,0
Importaciones	1991		2000		2010		2022	
	Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación
América Latina y el Caribe	24,2	16,85	64,6	16,6	180,4	20,3	227,9	14,9
Estados Unidos	67,4	46,80	193,8	49,8	271,3	30,6	480,4	31,5
China	0,5	0,34	8,3	2,1	120,5	13,6	310,4	20,4
Otros	52,0	36,01	122,0	31,5	314,8	35,5	505,8	33,2
Total	144,1	100,00	388,7	100,0	887,0	100,0	1 524,5	100,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "IMF Data" [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>.

En suma, el comercio de los diferentes países de América Latina y el Caribe con países de fuera de la región ha tenido mayor dinamismo (China) y mayor participación (Estados Unidos) que el comercio entre los países de la región, aun cuando estos han implementado acuerdos comerciales preferenciales en virtud de los cuales se han eliminado aranceles al comercio entre socios intrarregionales.

IV. La politización de la integración en América Latina y el Caribe

Probablemente, el mayor reto de la integración de América Latina y el Caribe es que se ha politizado, sobre todo en las últimas dos décadas, lo que ha impedido consolidar un proyecto latinoamericano de integración que permita avanzar en las consideraciones económicas sin que estas se vean afectadas por cuestiones políticas. Los países de la región no han logrado construir una agenda común que refleje los intereses más básicos y que permita establecer un plan de trabajo con objetivos claros para avanzar hacia un proyecto de integración regional. Los bloques subregionales no solo han sido incapaces de coordinar posiciones entre ellos, sino que han tenido crisis en su interior por diversas razones políticas. Acuerdos como el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico han buscado establecer agendas con mínimos denominadores comunes entre ambos bloques, en temas como normas técnicas, pero han sido incapaces de concretar avances más allá de las declaraciones de líderes o ministros.

La integración económica de América Latina y el Caribe se ha concebido desde perspectivas muy diferentes que, en muchas ocasiones, han dado prioridad a preferencias políticas e ideológicas, lo que ha frenado o desviado el avance hacia la meta de la integración. Los cambios en los gobiernos y las políticas nacionales han afectado la orientación y la prioridad que los países de América Latina y el Caribe han dado a la integración regional. Gobiernos con distintas visiones ideológicas han tenido enfoques diferentes en cuanto a la integración y la cooperación regional, lo que ha incidido en la dinámica de los acuerdos y mecanismos de integración.

A lo largo de las décadas, América Latina y el Caribe ha experimentado con diferentes visiones sobre la contribución de la “inserción internacional en el crecimiento y bienestar” (ALADI/CEPAL, 2012). En distintos momentos, diferentes países de la región han experimentado el surgimiento de tendencias políticas que han cuestionado la apertura económica y la cooperación regional. Algunos países se han retirado definitivamente de acuerdos comerciales. Por ejemplo, en 2005, la República Bolivariana de Venezuela se retiró del TLC del Grupo de los Tres, del que formaba parte con Colombia y México desde 1995, y en 2006 abandonó la Comunidad Andina de Naciones. Por otra parte, el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR siguió un camino tortuoso pues, aunque el Protocolo de Adhesión se firmó en 2006, su incorporación no se concretó sino hasta 2012, cuando el Paraguay no pudo rechazar su aprobación pues sus derechos se encontraban suspendidos por temas vinculados al Protocolo de Usuahia sobre Compromiso Democrático en el Mercado Común del Sur, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile. Posteriormente, al darse cambios de gobierno en la Argentina y el Brasil, en 2017 se suspendió la participación de la República Bolivariana de Venezuela en el bloque. Esto ha generado tensiones en los esfuerzos de integración y ha afectado la cohesión y la continuidad de los proyectos regionales.

En contraste, se han dado casos de procesos de integración muy exitosos cuando estos fueron impulsados por los liderazgos políticos al más alto nivel. Tal fue el caso de la Alianza del Pacífico que, en su construcción, en 2011, contó con la participación de cuatro países (Chile, Colombia, México y Perú) que compartían una visión sobre la integración económica, pero también mostraban afinidades políticas. Las cumbres semestrales de líderes dieron un decidido impulso al mecanismo y permitieron consolidar instancias de diálogo, promovieron la participación del sector privado y llamaron la atención del mundo de modo que hoy la Alianza cuenta con más de 60 Estados observadores que dan seguimiento a sus trabajos. Sin embargo, el comercio dentro de la Alianza del Pacífico ha sido bajo; por ejemplo, en 2022, las importaciones dentro del grupo representaron el 2,7% de las importaciones que los cuatro socios realizaron del mundo y las exportaciones de los países de la Alianza a sus socios del grupo representaron el 2,18% del total exportado (ITC, 2022).

Asimismo, la inestabilidad y los conflictos de índole política y social que han sufrido diversos países de la región en diferentes momentos también han complicado que se pueda impulsar la integración económica y la atracción de inversiones.

V. ¿La deslocalización cercana puede promover la integración regional en América Latina y el Caribe?

Ante un panorama tan poco alentador en torno a la integración en América Latina y el Caribe, la pregunta obligada es: ¿por qué seguir intentando y aspirar a lograr niveles de integración más profundos, y eventualmente crear un mercado latinoamericano amplio, cuando la realidad no parece apoyar esa aspiración?

Los retos que enfrenta la globalización abren nuevas oportunidades para que América Latina y el Caribe, como región, pueda integrarse en cadenas de suministro que buscan salir de China para

relocalizarse en países más cercanos a América del Norte o Europa por razones geopolíticas. De hecho, el BID ha identificado que América Latina y el Caribe tiene el potencial de ser parte de esta ola de relocalización de cadenas de suministro e incrementar más de 78.000 millones de dólares sus exportaciones de bienes y servicios (64.000 millones de dólares en comercio de bienes y 14.000 millones de dólares en comercio de servicios) (BID, 2022). Resulta evidente que, en esta estrategia, países como México y los de Centroamérica y el Caribe ya se encuentran bien posicionados para atraer inversiones que buscan relocalizarse en esta región para acceder al mercado de los Estados Unidos en condiciones preferenciales gracias al Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana (CAFTA) y al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC). Sin embargo, esta puede ser una oportunidad para que la región pueda ofrecer un mercado más integrado, como se ha construido en la ASEAN, que busca generar un mercado único a través de un proceso de integración económica regional y así estar en mejor posición para participar en la construcción de cadenas de suministro.

La integración de América Latina y el Caribe también se ha puesto sobre la mesa por las rivalidades geopolíticas entre China y los Estados Unidos, así como por los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que llevan a fortalecer la regionalización de las cadenas de suministro. Esto ya se está discutiendo en foros hemisféricos, como la iniciativa para la Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica y la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea. En el marco de la Cumbre de las Américas, en junio de 2022 la Administración Biden lanzó la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas, con la intención de buscar reforzar las “cadenas de suministro para que sean más resistentes a las crisis inesperadas [y] fomentar el desarrollo económico regional” (The White House, 2022). Asimismo, en enero de 2023, en el Congreso de los Estados Unidos, el Senador Bill Cassidy (R-LA) y la Congresista María Elvira Salazar (R-FL-27) propusieron una iniciativa de ley denominada Ley para el Comercio y la Inversión de las Américas (*Americas Trade and Investment Act*, *Americas Act*) con el objetivo de profundizar la relación comercial de los Estados Unidos con los países del hemisferio occidental y contrarrestar la dominante presencia de China en la geopolítica y la producción mundial (Cassidy, 2023). Por otra parte, en julio de 2023, en el marco del encuentro birregional entre la CELAC y la Unión Europea, se destacó “la importancia del comercio abierto y justo basado en normas acordadas a escala internacional, de las cadenas de suministro productivas y [...] seguir reforzando y desarrollando las relaciones comerciales de inversión entre la UE y los países y regiones de la CELAC” (Consejo de la Unión Europea, 2023).

En este sentido, la coyuntura actual puede ser un buen momento para reorientar los caminos a fin de profundizar la integración de América Latina y el Caribe. Ante la ausencia de un proyecto de integración claramente definido o del liderazgo político que necesita la región, resulta pertinente buscar elaborar, proponer e impulsar propuestas concretas que permitan a los países de América Latina y el Caribe transitar por distintas vías para preparar el camino hacia la cooperación y la integración económica en la región.

VI. ¿La integración de América Latina y el Caribe tiene futuro?

En 2017, el Banco Mundial publicó un documento en el que señalaba cinco razones para fortalecer la integración regional: i) impulsar un mayor crecimiento económico, ii) mejorar la calidad de la infraestructura y la conectividad, iii) sumar complementariedades, iv) reducir barreras al comercio y v) elevar la competitividad de la región (Banco Mundial, 2017). Un estudio del BID también considera

que la integración y el comercio son positivos para la región y encuentra que, en los años ochenta, fueron herramientas cruciales “para superar el estancamiento y acelerar el crecimiento anual del ingreso per cápita en aproximadamente 0,6 puntos porcentuales” (Mesquita Moreira y otros, 2022). Aunado a lo anterior, desde una perspectiva política, una región integrada es deseable pues “dividida y enemistada sería un actor débil en una economía altamente competitiva” (Hakim, 2015).

La economía mundial se encamina hacia una creciente regionalización de las cadenas de suministro, lo que ha puesto presión sobre la efectividad de las reglas del sistema multilateral del comercio, del que la región depende para sus relaciones comerciales con el mundo. En la reestructuración de las cadenas de suministro, los países que están mejor posicionados para beneficiarse son los que ya cuentan con redes de integración con los Estados Unidos, como los países de Centroamérica, México y la República Dominicana. En este sentido, debido a “los crecientes costos operativos en países como China, cada vez más empresas están optando por el nearshoring en América Latina como una forma de permanecer más cerca de sus mercados objetivo” (Pineda, 2023).

La desglobalización de la economía y la regionalización de los procesos productivos abre una ventana a América Latina y el Caribe para tratar de profundizar su integración con un nuevo paradigma fundamentado en los compromisos adquiridos por los países de la región en los diferentes acuerdos vigentes. Ante la ausencia de liderazgos y de un proyecto sólido, se pueden identificar algunas áreas que permitan ir poniendo los bloques para delinear ese proyecto de integración que permitiría a los países de la región alcanzar los beneficios que podrían derivar de una vinculación más profunda entre ellos y con la economía mundial.

Sin duda, hay razones económicas de peso por las que vale la pena no desistir de buscar alguna forma efectiva que permita impulsar un mercado ampliado o una zona de libre comercio en la región. Por ejemplo, la integración entre países vecinos puede crear oportunidades para expandir los mercados nacionales, que en la región son pequeños (excepto por el Brasil y México), aprovechar economías de escala para poder atraer inversiones, generar cadenas de valor regionales, diversificar la canasta exportadora y los mercados, integrar a pequeñas y medianas empresas (pymes), crear empleos, adoptar tecnologías sostenibles e innovadoras, y, en última instancia, crear más oportunidades de crecimiento y desarrollo para los países de América Latina y el Caribe.

La integración no ha podido contar con una entidad supranacional ni con un liderazgo fuerte que le dé el impulso necesario. De hecho, este ha venido de fuera, en particular de los Estados Unidos en la década de 1990, cuando se intentó negociar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y cuyo fracaso, en 2005, se debió a “la creciente reticencia de algunos gobiernos” y la incapacidad de los países de América Latina y el Caribe de consensuar una posición común para avanzar en un proyecto de integración único en la historia de la región (Serbin, 2010). La integración exige un liderazgo compartido de las grandes economías de la región, lo que se ve poco probable. Ni el Brasil ni México han sido capaces de articular una agenda de integración y cooperación económica que permita crear un mercado latinoamericano unificado. México está integrado en sus cadenas de producción al mercado de los Estados Unidos, en tanto que el Brasil se ha enfocado en el desarrollo del mercado interno y las relaciones con sus vecinos en América del Sur han estado más centradas en el comercio de bienes que en la integración de los mercados de servicios, las inversiones o la armonización de regulaciones, que son sustento para el desarrollo de cadenas de valor a nivel mundial.

En las más de seis décadas que transcurrieron desde la suscripción del Tratado de Montevideo 1960 y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el contexto internacional ha cambiado. Los países de América Latina y el Caribe han optado por un sistema de regionalismo abierto en virtud del cual mantienen una serie de acuerdos comerciales con terceros países cuyos compromisos son más fuertes y vinculantes que los que mantienen con sus pares de América Latina y el Caribe.

Ante la ausencia de un fuerte liderazgo político en la región para impulsar un proceso de integración, valdría la pena retomar las reflexiones de Raúl Prebisch a la luz del contexto actual y del

regionalismo abierto. Será útil proponer vías alternas para impulsar la integración de América Latina y el Caribe a partir de las experiencias vividas y las lecciones aprendidas, pero, sobre todo, considerando las oportunidades que brinda la reestructuración de las cadenas de suministro a la región en el marco de los compromisos regionales, subregionales y bilaterales.

La deslocalización cercana va de la mano de una política industrial que busca transformar las economías para reducir las emisiones de carbono y transitar hacia la producción mediante energías renovables, pero también se orienta a actividades de alto valor agregado, la manufactura 4.0 y la automatización, donde el talento es clave para poder participar y aprovechar los beneficios de esta nueva ola de relocalización.

Entonces, hay que plantearse cómo podría participar América Latina y el Caribe en estas cadenas de suministro que presentan nuevos requerimientos, pero también oportunidades.

En la región existen diversos organismos subregionales, como el MCCA, la CARICOM, la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Cada uno de estos mecanismos ha trabajado para diseñar e implementar una agenda con temas que han permitido avances más profundos que lo que se puede observar a nivel regional. Por ejemplo, la Alianza del Pacífico, además de construir una zona de libre comercio entre sus miembros, también ha generado acuerdos sectoriales para que las normas técnicas no sean un obstáculo al comercio (tal es el caso del Anexo Sectorial para el comercio de cosméticos). En el MERCOSUR, se ha negociado un Acuerdo de Buenas Prácticas Regulatorias y Coherencia Regulatoria. Una fórmula para avanzar podría ser, entonces, buscar áreas de interés común entre los diferentes mecanismos subregionales para profundizar la integración entre bloques que ya han logrado consolidarse.

En definitiva, resulta imperativo contar con una agenda estratégica mediante la cual se promueva el desarrollo de proveedores en la región, lo que debe ser una prioridad para viabilizar la participación de América Latina y el Caribe en las cadenas de suministro. El trabajo que se lleve a cabo con ese propósito debe estar fundamentado en la complejidad económica de los países con el fin de escalar en producciones de mayor complejidad y valor agregado. Asimismo, esta agenda estratégica podría considerar las siguientes áreas:

- **Desarrollo de talento.** El capital humano será un factor esencial para alcanzar la relocalización de procesos productivos. La región puede impulsar el desarrollo del talento que la industria 4.0 va a necesitar y diseñar programas regionales para “que fomenten la especialización del capital humano en profesiones altamente calificadas” (Pineda, 2023). Facilitar la transferencia del conocimiento y el intercambio estudiantil y académico en sectores relacionados con sostenibilidad y automatización puede ayudar a fortalecer el capital humano de la región y su posibilidad de participar en las cadenas de suministro. Por ello, una vía para profundizar la integración sería fortalecer las redes de intercambios estudiantiles y académicos en disciplinas que puedan apoyar la transformación productiva en la región.
- **Red de investigadores en ciencia y tecnología.** La región tiene la oportunidad de sumarse a las cadenas de suministro y aprovechar esta posibilidad para participar en el desarrollo de redes de investigación científica y tecnológica. Una forma de promover la integración es a través de la construcción de redes de científicos que puedan vincularse a la actividad productiva. Actualmente existe, por ejemplo, la red de centros de investigación de América Latina y el Caribe del BID, que ofrece subsidios a centros de investigación latinoamericanos para estudios económicos y sociales en la región. La Unión Europea sirve de referente, ya que cuenta con un Programa Marco de Investigación e Innovación y su Tratado de Funcionamiento busca “fortalecer sus bases científicas y tecnológicas mediante la realización de un espacio europeo de investigación en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente” (Parlamento Europeo, 2023).

- **Minerales críticos.** Las nuevas tecnologías precisan minerales críticos, algunos de los cuales, como el litio, pueden encontrarse en la región. Desarrollar mecanismos de integración para el intercambio de experiencias de sostenibilidad en procesos productivos, así como propuestas para buscar agregar valor puede posicionar a la región como un socio confiable en el desarrollo de cadenas de suministro de las industrias del futuro (digitales y energéticas) que están integrando estos materiales en sus procesos productivos. Del mismo modo, la integración puede servir para fortalecer el intercambio de buenas prácticas.
- **Industria farmacéutica y de dispositivos médicos.** Este es un sector en donde América Latina y el Caribe tiene capacidad productiva y potencial de mayor desarrollo. El fomento de la integración de las cadenas productivas en la industria farmacéutica y de dispositivos médicos podría darse mediante el establecimiento de acuerdos sectoriales que faciliten el reconocimiento de normativas técnicas entre los países de la región. Ello abriría oportunidades para la especialización de la producción y permitiría a los países de la región tener mayor presencia en la cadena de suministro al hacerlos más atractivos a las inversiones por la posibilidad de ampliar el tamaño de los mercados.
- **Facilitación comercial.** Todos los países de América Latina y el Caribe son miembros del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC y se han comprometido a implementar medidas que hagan más expedito el comercio y reduzcan sus costos. La región puede utilizar este Acuerdo para detectar obstáculos que los países pueden atender y así eliminar barreras innecesarias al comercio. Por ejemplo, el uso y la aceptación de certificados de origen electrónicos podría ser una buena forma de promover el comercio intrarregional.
- **Normativa técnica.** Muchos de los aranceles ya no se aplican en el comercio entre diversos países de la región, pero las regulaciones nacionales impiden un acceso efectivo al mercado. Si bien parece difícil pretender un reconocimiento mutuo de normas técnicas, la región podría plantear un acuerdo marco entre los países interesados para que se negocien acuerdos de reconocimiento mutuo en sectores de interés para reconocer regulaciones en diferentes mercados como equivalentes a las nacionales. Un acuerdo regional de reconocimiento mutuo entre organismos nacionales de acreditación permitiría a esos organismos, sobre la base de la evaluación por pares, aceptar los resultados de los organismos de evaluación del cumplimiento acreditados de cada uno de ellos o entre esos organismos en países que reconocen los resultados de la evaluación del cumplimiento. Esto reduciría sustantivamente los costos de cumplimiento (USTR, 2020).
- **Economía digital.** América Latina y el Caribe podría avanzar en su integración a través de la economía digital y el comercio electrónico. Por ejemplo, se puede proponer la creación de un marco regulatorio que promueva la integración regional a través de una mayor conectividad, accesibilidad y desarrollo de infraestructura. Se podría generar un marco regional que incluya temas regulatorios que faciliten los intercambios, relacionados con protección de datos, comercio digital, gobernanza de Internet o inteligencia artificial. En paralelo, se podría considerar la construcción de una plataforma de comercio electrónico y digital que permita al sector productivo, y en especial a pymes, mujeres y comunidades vulnerables, acceder a mercados más allá de sus localidades. En la Alianza del Pacífico, por ejemplo, el BID ha apoyado la construcción de un mercado digital regional para permitir a las empresas de la región acceder a los mercados de los socios de la Alianza por medios digitales. Esta puede ser una herramienta muy valiosa para que las pymes de la región aprovechen un mercado ampliado que puede generar más oportunidades de crecimiento e innovación.

- **Infraestructura física.** La integración exige la construcción de infraestructura. La inversión pública y privada en el desarrollo de infraestructura física de transporte terrestre, marítimo y aéreo, así como en la conectividad, es esencial para generar los puentes que precisa la integración. Con el apoyo de los bancos de desarrollo y del sector privado nacional y extranjero se pueden generar proyectos regionales y subregionales para crear la infraestructura que permitirá al sector productivo de la región hacer de la integración una oportunidad para el crecimiento.

La integración de América Latina y el Caribe ha sido lenta y ha avanzado a diferentes velocidades en diferentes sectores. En virtud de los retos que conlleva plantear un proyecto de integración en el que participen todos los países de la región, tal vez una alternativa para avanzar sea por medio de iniciativas más modestas, pero concretas, que ayuden a construir esa tan anhelada integración que se mantiene como una aspiración en el discurso, pero en la que hasta ahora se ha avanzado poco.

Bibliografía

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (s/f), “Alcance Parcial – Complementación Económica (AAP.CE)” [en línea] <https://www.aladi.org/sitioaladi/acuerdo-ap-complementacion-economica-aap-ce/>.
 ____ (1980), *Tratado de Montevideo 1980. Instrumento que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*.
- ALADI/CEPAL (Asociación Latinoamericana de Integración/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), “30 años de Integración Comercial en la ALADI”, Montevideo [en línea] <https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/SecretariaGeneral/DocumentosSinCodigos/Caja061004.pdf>.
- ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) (1960), “Tratado de Montevideo, 1960. Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)” [en línea] <https://www.dipublico.org/104814/tratado-de-montevideo-1960-constitutivo-de-la-asociacion-latinoamericana-de-libre-comercio-alalc/>.
- Banco Mundial (2017), “Latinoamérica: 5 razones para fortalecer la integración regional”, 17 de marzo [en línea] <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/03/17/latinoamerica-razones-para-fortalecer-integracion-regional>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2022), “Nearshoring agregaría US\$78.000 millones en exportaciones de América Latina y Caribe”, *Comunicados de prensa* [en línea] <https://www.iadb.org/es/noticias/nearshoring-agregaria-us78000-millones-en-exportaciones-de-america-latina-y-caribe>.
- Cassidy, B. (2023), “Cassidy, Salazar Release Draft Legislation to Counter China, Build Stronger Western Hemisphere”, 11 de enero [en línea] <https://www.cassidy.senate.gov/newsroom/press-releases/cassidy-salazar-release-draft-legislation-to-counter-china-build-stronger-western-hemisphere>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/8-P), Santiago.
- ____ (2023b), “América Latina y el Caribe requiere una reactivación con transformación para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible”, Comunicado de Prensa, 5 de junio [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-requiere-reactivacion-transformacion-avanzar-un-futuro-mas>.
- Consejo de la Unión Europea (2023), “Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023”, N° 12000/23, COLAC 98, Bruselas [en línea] <https://www.consilium.europa.eu/media/65925/st12000-es23.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (s/f), “IMF Data” [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>.
- Fuentes, J. (1994), “El regionalismo abierto y la integración económica”, *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Giordano, P. (coord.) (2021), “El día después: la recuperación comercial de América Latina y el Caribe tras la pandemia”, *Monitor de Comercio e Integración 2021*, N° 981, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hakim, P. (2015), “La soberanía y la integración regional”, *The Dialogue* [en línea] <https://www.thedialogue.org/analysis/la-soberania-y-la-integracion-regional/?lang=es>.
- ITC (Centro de Comercio Internacional) (2022), “Trade Map” [base de datos en línea] <https://www.trademap.org/Index.aspx>.

- Leroux, C. (2018), "El proceso de integración de la ALADI", documento presentado en el Seminario: Visión Prospectiva de la Integración Latinoamericana y Caribeña [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2christianleroux.pdf>.
- Mesquita Moreira, M. y otros (2022), "The reorganization of global value chains: what's in it for Latin America and the Caribbean?", *IDB Working Paper Series*, N° 1414.
- Parlamento Europeo (2023), "La política de investigación y desarrollo tecnológico" [en línea] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/66/la-politica-de-investigacion-y-desarrollo-tecnologico>.
- Pineda, D. (2023), "El auge del *nearshoring* en América Latina y el panorama favorable para México", 7 de septiembre [en línea] <https://reseller.com.mx/auge-de-nearshoring-un-panorama-favorable-para-mexico/>.
- Prebisch, R. (1969), "La marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano", *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, N° 23, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1 de agosto.
- Serbin, A. (2010), "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos", *Documentos CRIES*, No. 15 [en línea] <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>.
- Sotelsek Salem, D. (2008), "El pensamiento de Raúl Prebisch: una visión alternativa", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, N° 3, Ciudad de México, septiembre-diciembre.
- The White House (2022), "FACT SHEET: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity", Washington, D.C. [en línea] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>.
- USTR (Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales) (2020), "Chapter 11. Technical Barriers to Trade", Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada (USMCA) [en línea] https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/11_Technical_Barriers_to_Trade.pdf.

Medio ambiente y desarrollo sostenible: desafíos contemporáneos para la CEPAL y América Latina y el Caribe

Carlos de Miguel y Jeannette Sánchez

Recibido: 09/01/2023
Aceptado: 10/01/2023

Resumen

La sostenibilidad ambiental es un factor determinante para la viabilidad del desarrollo. América Latina y el Caribe imita un patrón de consumo y producción mundial que es insostenible y cuyas consecuencias, en forma de degradación ambiental, pérdida de biodiversidad y ecosistemas y alteraciones climáticas, afectan la calidad de vida de la población y limitan su capacidad de crecimiento. En el artículo se presentan algunos hechos estilizados del modelo de desarrollo de la región, así como la manera en que se ha tratado la sostenibilidad en el pensamiento de la CEPAL y, someramente, en otras corrientes económicas. Se concluye con algunas recomendaciones de política dirigidas a conciliar el crecimiento y la sostenibilidad ambiental, considerando la riqueza ambiental y de recursos naturales de la región, su posición en la economía internacional y la necesidad de realizar apuestas productivas que brinden un gran impulso para la sostenibilidad y fomenten transiciones justas ante el desafío del cambio climático.

Palabras clave

Desarrollo económico, medio ambiente, desarrollo sostenible, modelos de desarrollo, protección ambiental, política ambiental, recursos naturales, política de desarrollo, CEPAL, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

Q28, Q38, Q51, Q54

Autores

Carlos de Miguel es Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: carlos.demiguel@un.org.

Jeannette Sánchez fue Directora de la División de Recursos Naturales de la CEPAL entre 2017 y 2023. Correo electrónico: lsanchez@caf.com.

I. Introducción: América Latina y el Caribe ante los desafíos ambientales del siglo XXI¹

En los últimos meses, diversas publicaciones han venido alertando sobre las presiones ambientales sin precedentes a las que se está viendo sometido el planeta y los procesos de degradación que está experimentando el medio ambiente, así como sobre las consecuencias que todo ello tendrá en la sostenibilidad del desarrollo, si no se realizan cambios estructurales en el modelo de desarrollo. El verano meteorológico del hemisferio norte de 2023 fue el más caluroso en la Tierra desde que se establecieron registros mundiales de temperaturas, en 1880. El mes de agosto de 2023 fue 1,2 °C más cálido que la media del período 1951-1980 y los meses de julio de los cinco últimos años fueron los más calurosos desde 1880 (NASA, 2023a y b). En la región, la temperatura ha aumentado entre 0,7 °C y 1,0 °C respecto de la media del período 1961-1980 (OMM, 2023; IPCC, 2023). De mantenerse la tendencia de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) advierte que pronto la temperatura media del planeta superará en 1,5 °C el promedio de la era preindustrial. El presupuesto de carbono restante otorgaría un margen de unos nueve años para alcanzar ese límite y de alrededor de 26 años para llegar a los 2 °C (CEPAL, 2023a).

Este no es el único umbral planetario del que depende la seguridad de las actividades humanas que ha sido rebasado precisamente debido a presiones antropogénicas. Richardson y otros (2023) muestran cómo seis de los nueve umbrales críticos para la estabilidad y resiliencia de la Tierra han sido sobrepasados: la integridad de la biósfera, particularmente la diversidad genética; los cambios de uso del suelo; el uso de agua dulce; los flujos bioquímicos, tanto del fósforo como del nitrógeno; la contaminación por químicos sintéticos, y el cambio climático (Rockström y otros, 2009; Steffen y otros, 2020).

En América Latina y el Caribe, estas tendencias se expresan en una reducción del 94% de la abundancia poblacional de especies desde 1970 (WWF, 2022), un incremento del 50% de la deforestación de la Amazonía Legal y el Cerrado desde 2016, una pérdida de al menos el 30% del área de glaciares de los Andes tropicales desde 1980 y la erosión del suelo de gran parte del continente (la degradación afecta al 33% del territorio mexicano, alrededor del 60% del peruano, el paraguayano y el dominicano y el 79% del chileno (Universidad de Chile, 2023)). La transferencia de humedad desde la Amazonía a través de los “ríos voladores”, de la que depende el 70% de las precipitaciones del Río de la Plata, se está viendo cada vez más afectada (Lovejoy y Nobre, 2018; Ellison y otros, 2017; Van der Ent y otros, 2010).

En la región, el aumento de la temperatura por sí solo provocará una reducción del 3,3% del PIB per cápita como promedio hasta 2030, en comparación con un escenario sin aumento de temperatura. Esto podría llevar a la pobreza a 3,2 millones de personas más (CEPAL, 2022a). A este cálculo deben añadirse los efectos de los fenómenos climáticos extremos como las sequías, las tormentas y los huracanes, cuya intensidad y frecuencia se están incrementando y que inciden con más fuerza sobre todo en el Caribe y Centroamérica —por ejemplo, el huracán María, en 2017, produjo pérdidas equivalentes al 215,4% del PIB de Dominica—, así como el impacto asociado al cambio de las dinámicas de las variables costeras (CEPAL, 2012a). Estos efectos crecerán de manera exponencial en la región si no se adoptan medidas globales drásticas de mitigación.

En América Latina y el Caribe, el 82% de la población vive en ciudades. El entorno urbano de la región se caracteriza por la concentración de las personas en grandes centros y la expansión de estos, y se encuentra afectado por la contaminación atmosférica. Las principales ciudades de la región, no solo las capitales, no cumplen con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre

¹ Se agradece a los funcionarios de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y de la División de Recursos Naturales de la CEPAL por sus aportes, que sirvieron de base para este artículo.

material particulado fino y, en casos como los de Santiago o Lima, los niveles máximos recomendados se superan hasta en cinco veces. El parque vehicular privado crece en relación directa con el ingreso, lo que genera problemas adicionales de congestión y competencia con los servicios de transporte público por la limitada infraestructura urbana. Los residuos urbanos aumentan de forma sostenida y se incrementarán hasta un 25% en los próximos años; los niveles de tratamiento y disposición final adecuada de dichos residuos son bajos (menos de la mitad se deposita en rellenos sanitarios), y las tasas de reciclado son de alrededor del 5% (Banco Mundial, 2021). Algunos países del Caribe generan un volumen de residuos per cápita superior al promedio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), debido a la industria turística. Los costos externos de la creciente degradación del medio ambiente urbano y las deseconomías resultantes de la ocupación desordenada del espacio repercuten de manera significativa en la salud y calidad de vida de las personas y en la productividad del sistema económico.

Ante este panorama que no parece invitar al optimismo, la región se sitúa en una buena posición para abordar las transformaciones necesarias a fin de alcanzar el desarrollo sostenible: se caracteriza por su riqueza de recursos naturales no renovables y renovables, ecosistemas y biodiversidad; en ella se encuentran seis países megabiodiversos y el pulmón del planeta, la Amazonía; cuenta con un tercio del agua dulce y un 15% de la tierra agrícola del mundo; pese a tener un quinto del total de las reservas petroleras, su matriz eléctrica es la más limpia del planeta, ya que casi la mitad de la generación eléctrica se origina en la energía hídrica (44%) y más de un 60% es de origen renovable; cuenta con la mitad de las reservas de litio y más de un tercio de las reservas globales de plata y cobre, entre otros minerales necesarios para la transición energética y la electromovilidad; su huella material per cápita es moderada —aunque también excede el nivel considerado sostenible— y no ha sido un gran contribuyente a la generación de los grandes males globales descritos anteriormente (por ejemplo, produce solo el 10% de las emisiones mundiales de GEI). En definitiva, su riqueza natural le otorga ventajas comparativas como proveedor de bienes y servicios públicos globales que contribuyen a mantener la estabilidad y resiliencia del planeta y son soporte para la vida, y como actor imprescindible en las nuevas cadenas productivas necesarias para lograr la transición hacia un desarrollo sostenible.

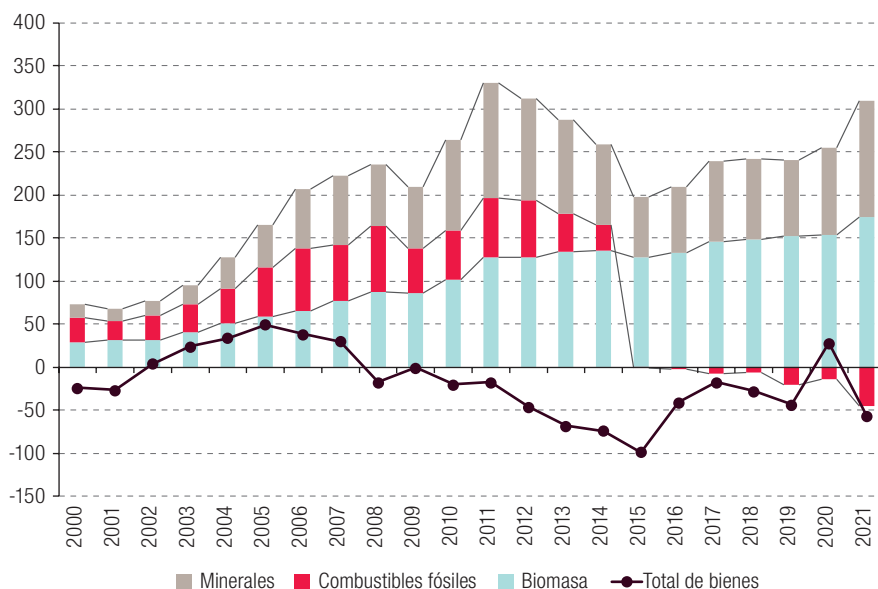
En este artículo, se revisan someramente algunos hechos estilizados del modelo de desarrollo latinoamericano y caribeño, y se examina el pensamiento histórico de la CEPAL en relación con la situación y las principales tendencias y políticas de la región, así como la manera de abordar la sostenibilidad ambiental desde la perspectiva del pensamiento económico. Finalmente, se plantean algunas recomendaciones para aprovechar, con un sentido de oportunidad, los desafíos que enfrentará la región para lograr el desarrollo sostenible.

II. Algunos hechos estilizados del modelo de desarrollo latinoamericano y caribeño

A pesar de su heterogeneidad estructural, la desigualdad —en términos de ingresos, de posesión de activos, de acceso a servicios y oportunidades, y territoriales— y la concentración del poder económico y político son características comunes en América Latina y el Caribe. La inserción internacional de la región depende en gran medida de la provisión de materias primas (en algunos casos y momentos históricos, también de la mano de obra barata), ámbito en que cuenta con ventajas comparativas. La región se sitúa en las primeras etapas de las cadenas globales de valor (véase el gráfico 1) y, en las últimas dos décadas, ha experimentado un proceso de reprimarización de sus exportaciones, con lo que se ha ampliado su grado de dependencia de los recursos naturales, que representaron en promedio un 50,7% del total de exportaciones entre 2019 y 2021 (CEPAL, 2023b).

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: balanza comercial, por grupos de recursos naturales, 2000-2021
(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos UN Comtrade [en línea] <https://comtradeplus.un.org/>.

Estas exportaciones no son solo de minerales —algunos de los cuales, como el cobre y el litio, son esenciales para la transición hacia la neutralidad en carbono, y varios países de la región se encuentran entre sus principales productores mundiales (véase el gráfico 2)—, sino que también incluyen biomasa. Las exportaciones de América Latina y el Caribe representan alrededor de un cuarto de las exportaciones agropecuarias del mundo. La región cuenta con la balanza comercial de estos productos más positiva del planeta, cuyo saldo positivo se ha duplicado con creces en la última década.

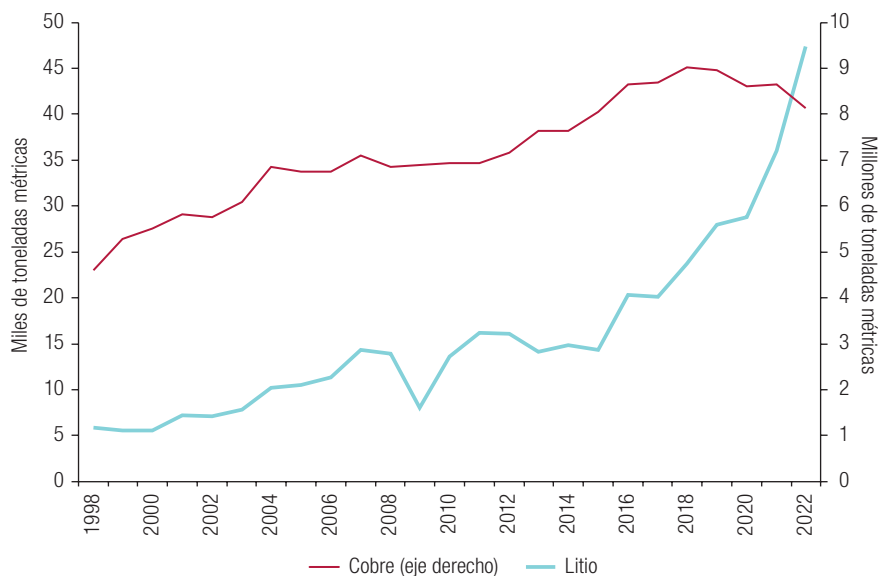
El anhelo de alcanzar el desarrollo (sobre la base de una mayor producción y consumo de bienes y servicios y el uso de hidrocarburos como fuente de energía), unido al patrón de inserción internacional descrito, el insuficiente ahorro interno y los bajos incentivos a la innovación, han mantenido el sesgo de las inversiones, la innovación, los precios y la rentabilidad relativos y los incentivos de la región hacia sectores mayoritariamente extractivistas.

Si bien las divisas y las rentas obtenidas —que han representado casi la mitad del ingreso promedio de las exportaciones totales y alrededor de 9 puntos del PIB regional en las últimas dos décadas en los países especializados en recursos naturales— han permitido financiar las crecientes importaciones y han apoyado procesos de modernización y desarrollo en esos países, no han resuelto sus grandes problemas estructurales, como la restricción externa, la heterogeneidad estructural, la pobreza y la desigualdad, la subinversión y la baja productividad. De hecho, entre 1980 y 2023, la productividad laboral, que está muy ligada al ciclo de los precios de las materias primas, se contrajo a una tasa promedio del 0,1% interanual (CEPAL, 2023a). Aunque existe información concluyente a nivel internacional sobre la contribución positiva del capital natural a la productividad total de los factores (Hamilton, Naikal y Lange, 2019), en América Latina esta última es relativamente baja y la apropiación de las rentas derivadas de la utilización de ese capital o es insuficiente o no ha repercutido en la medida necesaria en el desarrollo de otros tipos de capital con el objeto de lograr una sostenibilidad débil². Por

² El concepto de “sostenibilidad débil” se centra en la importancia de la conservación del acervo total de capital, lo que implica que es posible reemplazar un tipo de capital (incluido el natural) por otro mientras el total no decrezca.

otra parte, debido a la falta de un adecuado manejo macroeconómico y uso de las rentas e ingresos de las exportaciones de estos recursos, se han manifestado señales del denominado síndrome holandés y muchos países han quedado vulnerables a los choques externos derivados de la volatilidad de los mercados de productos básicos (Ocampo, 2017).

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (5 países)^a: producción de cobre y de litio, 1998-2022
(En miles de toneladas métricas y millones de toneladas métricas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base estadística del Servicio Geológico de los Estados Unidos, Mineral Commodity Summaries, 2007-2022 [en línea] <https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/mineral-commodity-summaries>.

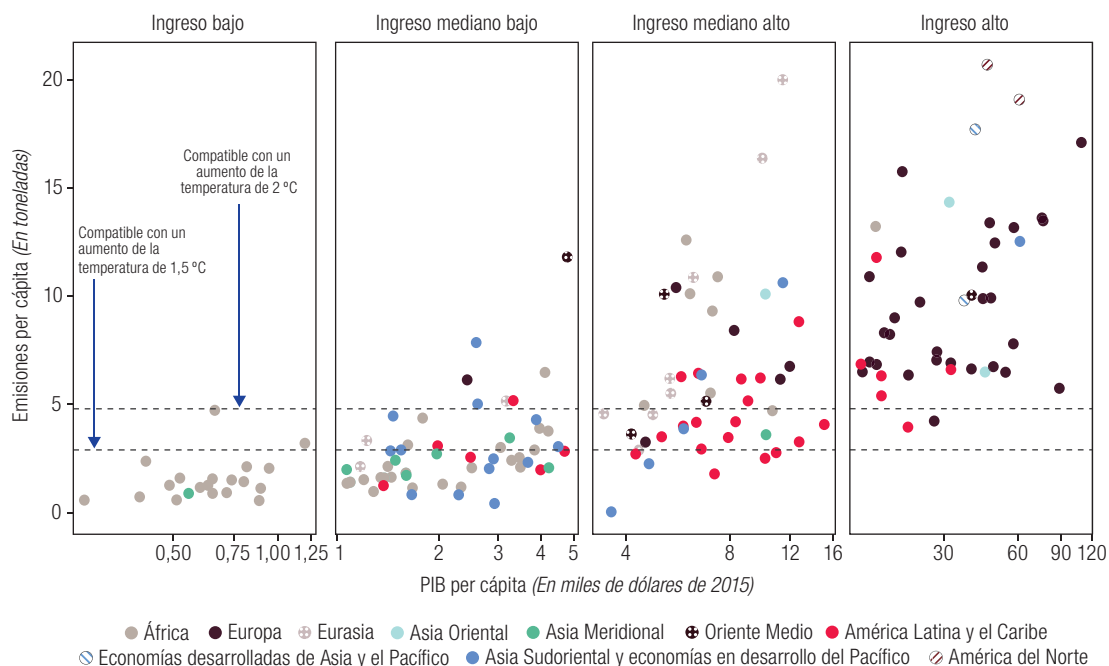
^a Los datos sobre producción de cobre corresponden a Chile, México y el Perú, y los datos sobre producción de litio, a la Argentina, el Brasil y Chile.

Por su parte, el patrón de producción y consumo que se pretende alcanzar imita aquellos caracterizados por su linealidad e insostenibilidad, en los que las presiones sobre el medio ambiente se vuelven cada vez mayores. El ingreso, el consumo y las emisiones de GEI están acoplados y los países de la región siguen trayectorias marcadas por los países desarrollados. Basten dos ejemplos: las emisiones de GEI, que dan origen a un “casillero vacío” en lo referente a la responsabilidad climática (véase el gráfico 3), y el aumento del parque vehicular, símbolo de la sociedad de consumo moderna (véase el gráfico 4).

Las emisiones de GEI de América Latina y el Caribe tienen un perfil distinto al del resto del mundo, que en cierta medida refleja el patrón de especialización productiva de la región, en el que la deforestación y el cambio de uso del suelo se destacan comparativamente (CEPAL, 2023e) (véase el gráfico 5). El patrón de emisiones de GEI también es reflejo de la desigualdad existente; el decil de ingresos más rico emite 20 veces más que el decil más pobre (véase el gráfico 6).

Gráfico 3

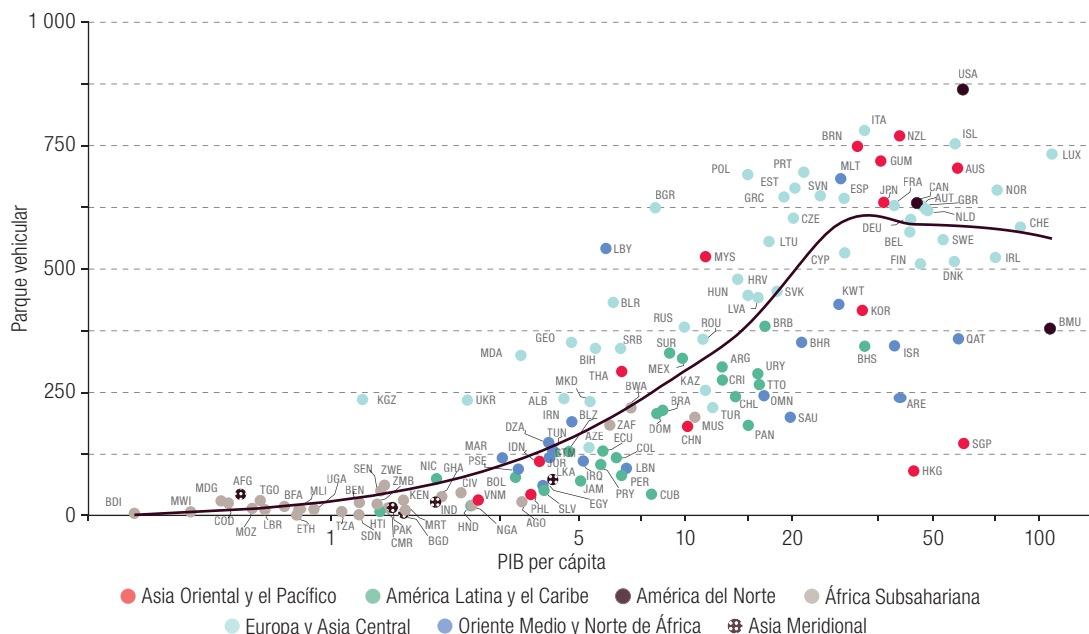
PIB per cápita y emisiones de gases de efecto invernadero per cápita en el mundo, por nivel de ingresos, 2019
(En miles de dólares de 2015 y toneladas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) y J. C. Minx y otros, “A comprehensive and synthetic dataset for global, regional, and national greenhouse gas emissions by sector 1970–2018 with an extension to 2019”, *Earth System Science Data*, vol. 13, N° 11, Copernicus GmbH, 10 de noviembre de 2021.

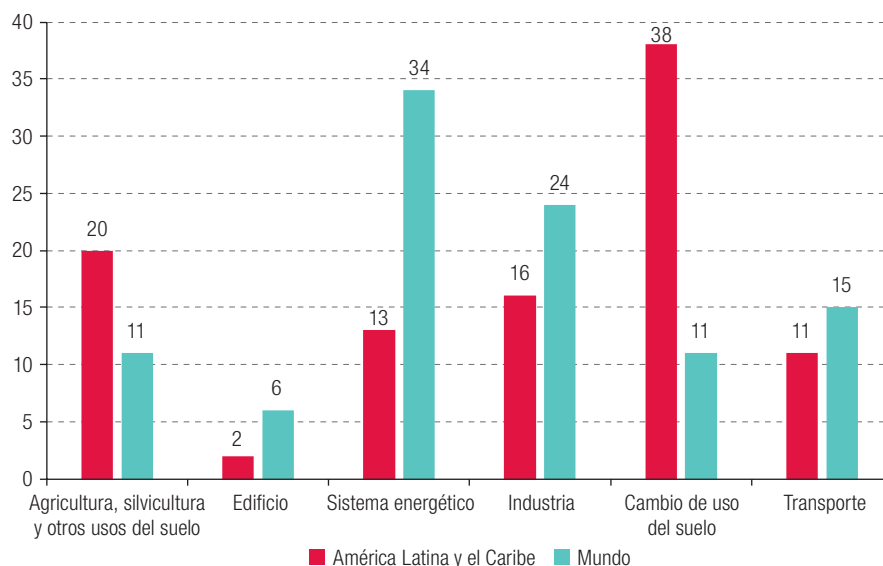
Gráfico 4

PIB per cápita y parque vehicular, por países del mundo, 2019
(En miles de dólares de 2015 y número de vehículos por cada 1.000 habitantes)



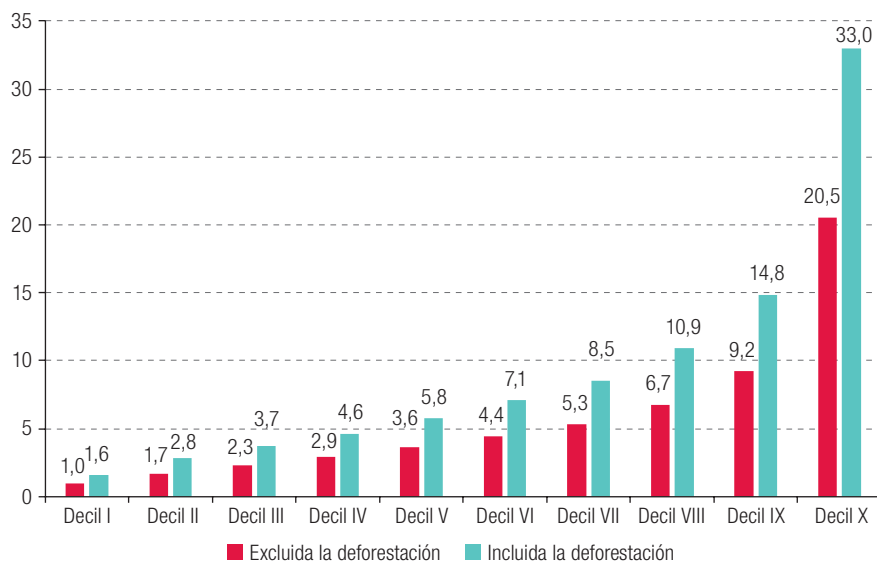
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA).

Gráfico 5
América Latina y el Caribe y mundo: distribución de las emisiones de gases de efecto invernadero, por sector, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) y J. C. Minx y otros, "A comprehensive and synthetic dataset for global, regional, and national greenhouse gas emissions by sector 1970–2018 with an extension to 2019", *Earth System Science Data*, vol. 13, N° 11, Copernicus GmbH, 10 de noviembre de 2021.

Gráfico 6
América Latina: emisiones de gases de efecto invernadero per cápita, por decil de ingreso, 2019
(En toneladas)



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

Este modelo, que presenta diferencias entre países y entre períodos, es incapaz de producir un crecimiento económico suficiente y sostenido para cerrar las brechas sociales sin destruir la base natural que lo sustenta. De manera cíclica se producen crisis debido a desequilibrios macroeconómicos (por el empeoramiento de los términos de intercambio, la balanza de pagos, las condiciones de financiamiento y el endeudamiento) propios de un modelo dependiente. El empeoramiento —o la ausencia de mejora relativa— de las condiciones económicas y sociales y la urgencia de subsanar las carencias aumentan las tasas de descuento, reducen el margen de maniobra disponible para llevar adelante políticas de mediano y largo plazo y concentran las inversiones en los sectores tradicionales, incrementando la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente. La denominada “tragedia de los bienes comunes” y la corta duración de los ciclos políticos exacerban este problema, particularmente en el caso de los recursos de libre acceso.

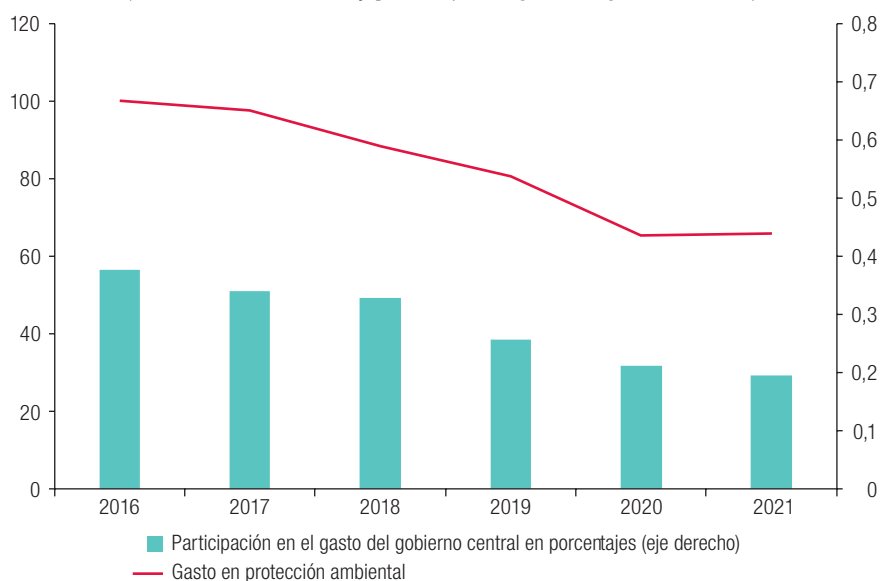
La degradación de la base natural y del medio ambiente se traduce en la pérdida de productividad (agropecuaria, urbana y laboral) y de calidad de vida (en términos de morbilidad y mortalidad). El esfuerzo por compensar estos efectos a través de políticas activas de desarrollo productivo y de provisión de servicios sociales aumenta la restricción presupuestaria y exacerba el sesgo hacia las ventajas comparativas tradicionales. A los rasgos anteriores de la región, se suma la incidencia creciente del cambio climático, ya mencionada, y otros males ambientales globales. Todo ello impone cargas adicionales a las ya descritas e incide directamente en la seguridad hídrica, alimentaria y energética, entre otras cosas (CEPAL, 2020). Las cargas de los distintos países y grupos de ingreso son, además, asimétricas. Aquellos que menos degradan tienen menos capacidad de adaptarse a los efectos de la degradación. En un contexto en que la vulnerabilidad sigue en aumento, la región tendrá que avanzar urgentemente en su agenda de adaptación y creación de resiliencia ante el cambio climático.

En los países de la región, con algunas excepciones, se otorga tratamiento constitucional al derecho a un medio ambiente sano, se ratifican los acuerdos multilaterales ambientales, las autoridades ambientales tienen rango ministerial y se cuenta con leyes generales de medio ambiente. Las leyes sobre cambio climático son ya parte del cuerpo legal de 11 países y en otros 4 están en proceso de serlo. En América Latina y el Caribe, 29 de los 33 países han presentado una actualización de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) relacionadas con el cambio climático. También se han desarrollado sistemas de información ambiental, salvo en algunos países del Caribe, aunque solo dos países cuentan con registros de emisiones y transferencias de contaminantes (Chile y México) y la información ambiental es comparativamente más escasa que la socioeconómica.

América Latina y el Caribe tiene una institucionalidad ambiental relativamente débil, con recursos escasos y decrecientes para la protección ambiental (véase el gráfico 7), falencias en el seguimiento del cumplimiento de las normas y los debidos procedimientos, y sistemas de evaluación de impacto ambiental que aún se perciben como un freno a la inversión, todo ello en un contexto de fragilidad del estado de derecho (cuyos indicadores empeoraron durante la pandemia de COVID-19, particularmente en América Latina). Todos estos factores contribuyen a que el modelo extractivista redunde en crecientes presiones sobre el medio ambiente y conflictos socioambientales (la región concentra más del 25% de los que ocurren en el mundo), a que se expandan las actividades ilegales de alto impacto ambiental (minería, tala, tráfico de especies y narcotráfico) y a que la región sea conocida por ser la más peligrosa para los defensores ambientales. En 2022, el 88% de los asesinatos de defensores ambientales y de la tierra tuvieron lugar en América Latina y el Caribe, un trágico indicador liderado por Colombia (Global Witness, 2023).

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (11 países)^a: evolución del gasto en protección ambiental, 2016-2021
(Índice: base 2016 = 100 y porcentajes del gasto del gobierno central)



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

Nota: Las cifras de 2021 son provisionales.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú, Uruguay y República Dominicana.

En suma, la región sigue una trayectoria inercial determinada por sus ventajas comparativas tradicionales y el modelo de sociedad de consumo existente, que no es sostenible, se retroalimenta y limita seriamente su capacidad de desarrollo y convergencia con el nivel de vida de los países desarrollados. Sin embargo, son precisamente sus ventajas comparativas tradicionales y su riqueza natural y cultural las que le otorgan un gran potencial para llevar adelante las transformaciones que le permitirían avanzar hacia el desarrollo sostenible y la neutralidad en carbono a fin de lograr un buen nivel de vida para sus ciudadanos, siguiendo un modelo de desarrollo propio en el contexto mundial actual, en que los límites planetarios son cada vez más condicionantes —es decir, la restricción ambiental del modelo de las tres brechas (CEPAL, 2000) es cada vez mayor— y la globalización ha dejado de ser el paradigma reinante.

III. Evolución del pensamiento de la CEPAL sobre el medio ambiente y los recursos naturales como eje del desarrollo sostenible

Desde el punto de vista del pensamiento económico central (y del mundo industrializado), históricamente el bienestar se sustenta en la producción de bienes materiales, por lo que los esfuerzos se orientan al aumento de la producción y el fomento del crecimiento. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (celebrada en Estocolmo, en 1972) marcó un hito en las relaciones internacionales al expresar preocupación por las crecientes muestras del profundo daño al medio ambiente y a la salud que había provocado el proceso de industrialización de posguerra. Años después, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas acuñó el término “desarrollo sostenible”, en el informe *Nuestro Futuro Común*, y lo definió como aquel que “satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”

(Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987). La definición no solo incorporaba la dimensión ambiental al concepto de desarrollo, sino que, además, hacía referencia a los efectos dinámicos e intergeneracionales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estado siempre presente en la discusión sobre la degradación ambiental como límite para el crecimiento económico en el marco de sus análisis sobre el modelo de desarrollo latinoamericano y caribeño. De igual manera, ha considerado la dotación de recursos naturales un activo que permitiría la acumulación necesaria para llevar adelante los procesos de industrialización y de desarrollo de la región.

Prebisch, Furtado, Iglesias y, especialmente, Sunkel, entre otros, abordaron la problemática ambiental y de los recursos naturales hablando de las contradicciones del modelo imperante, el sesgo tecnológico y las relaciones centro-periferia, y anticipando la importancia de tratar este tema a nivel regional e internacional. Los análisis estructurales buscaron afianzar la soberanía de los recursos naturales y la captura de rentas frente a las empresas transnacionales extractivas, así como evitar el deterioro de los términos de intercambio y la brecha externa asociados a la trampa de la especialización productiva.

De esta manera, ya en 1963, Prebisch alertó sobre la destrucción del patrimonio natural por la iniciativa privada. Señaló la necesidad de elaborar un inventario de los recursos naturales e incorporarlo a los planes de desarrollo y de intervención del Estado para su conservación, aprovechamiento adecuado y distribución del excedente (Prebisch, 1963). No obstante, estos planteamientos se producían en un contexto en que los Estados latinoamericanos tenían escasa capacidad de negociación y regulación. También analizó las contradicciones del modelo de desarrollo imperante, constatando que numerosos problemas de degradación ambiental escapaban al mecanismo de precios y eran resultado del libre juego de las fuerzas del mercado (Prebisch, 1970). Furtado continuó resaltando el carácter predatorio del sistema capitalista y la imposibilidad de su universalización al analizar la dependencia latinoamericana, e incluso habló de planificar el consumo y de desmitificar el objetivo de convergencia con el nivel de vida de los países desarrollados (Furtado, 1975).

La CEPAL advirtió tempranamente que el sesgo tecnológico hacia los hidrocarburos imposibilitaba el cambio de modelo y el proceso de convergencia. En el contexto de la crisis del petróleo, Prebisch (1980) reflexionó sobre el excepcional crecimiento económico que se había producido en décadas anteriores, que atribuía no solo al enorme progreso tecnológico, sino también a la explotación irracional de los recursos naturales y, particularmente, de los recursos energéticos, lo que a su vez había sesgado la orientación del mismo progreso tecnológico. Alertaba de la poca consideración otorgada a la investigación tecnológica sobre el ambiente y de las serias repercusiones que tenía el modelo de desarrollo sobre la biósfera. La consideración de la biósfera como un elemento exógeno al sistema económico y, en numerosas ocasiones, de los recursos naturales como ilimitados generaba contradicciones que no podían resolverse mediante el ajuste automático al que supuestamente se ven sometidas las leyes del mercado, por lo que se requerían acciones deliberadas en este sentido. También advertía que “no hay cordones sanitarios internos que aislen aquellos grupos favorecidos por el desarrollo de los que han quedado rezagados”, subrayando la interdependencia del mundo globalizado y su vulnerabilidad a los problemas ambientales globales (Prebisch, 1980).

El valor económico de la capacidad de asimilación del medio ambiente y su deterioro como una restricción del desarrollo, incluso en contextos de crisis, anticipaban la situación en que hoy nos encontramos, en que los umbrales de seguridad planetarios comienzan a superarse. Esa capacidad de asimilación y las consecuencias económicas del aumento entrópico, descritas por Georgescu-Roegen (1971) en su estudio fundacional *The Entropy Law and the Economic Process*, fueron reconocidas y estudiadas por la CEPAL. Iglesias (1972) profundizó en el debate sobre la degradación ambiental como consecuencia de las relaciones centro-periferia y de los procesos de acumulación de riqueza, llamando a establecer nuevas formas de cooperación internacional que facilitasen la provisión de bienes públicos regionales y permitiesen conservar las condiciones ambientales de la biósfera.

Sunkel (1980) incorporó plenamente la dimensión ambiental a las preocupaciones estructurales de la CEPAL. En *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina* (Sunkel y Gligo, 1980), se resalta que el crecimiento y el medio biofísico se condicionan mutuamente y se ponen en entredicho las teorías de la ideología neoliberal. En concreto, se cuestionan la confianza en el crecimiento económico ilimitado, el sostenimiento a largo plazo de un estilo de desarrollo basado en la exportación de recursos naturales con el fin de imitar el estilo de vida urbano-industrial contemporáneo, la conducta orientada a la acumulación de bienes materiales de consumo, las ventajas de la concentración urbana, la fe indiscriminada en el progreso de la ciencia y la tecnología, y la posibilidad de obtener niveles de consumo para todos semejantes a los de los grupos de altos ingresos o de los países desarrollados. Por todo ello, se plantea la urgencia de un cambio en el “estilo de desarrollo”.

Sunkel destaca el papel de la planificación, sostiene que la exclusión de la dimensión ambiental en los mecanismos que orientan la toma de decisiones constituye un factor negativo del estilo de desarrollo y considera la prevención como parte del cambio estructural (Sunkel, 1987). Ya en esa época se planteaba que el desarrollo de la región era imitativo y dependiente y se innovaba poco para optimizar el aprovechamiento de los recursos propios.

También se advirtió tempranamente que la preservación del ambiente constituía un aspecto económico positivo: “contrariamente a la tendencia a mirar el problema ecológico como algo negativo, como un costo que hay que absorber, está cada vez más claro que hay formas de desarrollo económico que se ven beneficiadas netamente por un manejo adecuado del medio ambiente” y, por este motivo, “el manejo del medio ambiente interesa no solo con fines de preservación ecológica, sino que también es un factor económico positivo que se puede sumar a otros” (Iglesias, 1983). Posteriormente, en el contexto de la crisis de la deuda, se propusieron las crisis como oportunidades para el cambio: frente a los ajustes recesivos del consenso de Washington, se proponía un ajuste expansivo (restricción selectiva de la demanda y expansión selectiva de la oferta con una planificación eficiente e intervención estatal). Estos planteamientos —el ambiente como factor económico y la expansión selectiva como alternativa al ajuste recesivo— fundamentarían más tarde las propuestas renovadas de la CEPAL sobre el cambio estructural sostenible y el gran impulso ambiental (Bárcena, Samaniego y De Miguel, 2019).

Desde una óptica productiva, Fajnzylber (1988, 1990 y 1992) planteó sus propuestas de industrialización, desarrollo tecnológico y competitividad para la región, incluyendo entre sus más destacados aportes la idea de la competitividad auténtica, que debía tener en cuenta la sostenibilidad ambiental, a diferencia de la competitividad espuria, que se basaba en el deterioro social y ambiental. Estas ideas completarían posteriormente la triada de las eficiencias planteada por la CEPAL (2018a y 2020): eficiencia schumpeteriana (innovación y productividad), eficiencia keynesiana (empleo) y eficiencia ambiental.

La Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, marcó un punto de inflexión al establecer la sostenibilidad como un objetivo universal y definir el desarrollo como un concepto integral. En dicha Cumbre se impulsó la gobernanza ambiental internacional y se aprobaron el Programa 21 y los 27 principios de la Declaración de Río, y de ella surgieron también tres acuerdos mundiales sobre el medio ambiente (el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación), todo lo cual influyó en la agenda de trabajo de la región. Se manifestaron, asimismo, preocupaciones por la inadecuada valoración de los recursos naturales, cuyos precios no reflejaban en muchos casos su valor intrínseco ni los costos ambientales de su explotación (Azqueta, 1994).

Pese al fortalecimiento de los marcos normativos para la protección ambiental y de las instituciones para la gestión del medio ambiente, Ocampo (1999) advertía que a las políticas ambientales se les asignaba un papel meramente periférico y que a las autoridades ambientales se les concedía un poder limitado, que debían negociar con las autoridades económicas en una situación de desventaja, por

lo que hacía un llamado a fortalecer las instituciones y políticas en este ámbito. Continúa plenamente vigente en la actualidad su descripción de la subvaloración económica de los activos y servicios (o funciones) ambientales, que reflejan una creencia en la abundancia de recursos naturales y llevan a su sobreexplotación; de la escasa disponibilidad de tecnologías o mecanismos efectivos para transferir tecnologías apropiadas; de la ausencia de políticas públicas adecuadas, y de las fallas existentes en materia institucional —derechos de propiedad, problemas de representación (agente-principal), captura de rentas y clientelismo—, de mercado —externalidades, inexistencia de mercados, costos de transacción y asimetrías de información— y de política —subsidios distorsionadores, precios que no reflejan el costo de oportunidad e incentivos perversos—. A fines de la década de 1990, la CEPAL comenzó su trabajo relacionado con las estrategias de gestión de las ciudades intermedias, con el fin de hacer frente a los problemas de la ocupación del espacio, la productividad de las ciudades y la descentralización y los gobiernos locales, entre otros (CEPAL, 1998).

En CEPAL (2000), se hace hincapié en una serie de elementos imprescindibles en el debate sobre la sostenibilidad: el marco ético de los derechos humanos y la equidad, la democracia y el papel de la ciudadanía. Ocampo también llamaba a difundir los principios del desarrollo sostenible a través del sistema educativo y de los medios de comunicación, y a promover la existencia de portavoces eficaces de los intereses ambientales, la participación activa de las instituciones no gubernamentales en la ejecución y el control de la gestión ambiental, y el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana, para permitir a la ciudadanía expresar claramente sus intereses. Sobre todo, defendía la necesidad de contar con instrumentos legales eficaces a fin de que los intereses públicos fueran efectivamente respetados.

El año 2002 marcó un hito en el trabajo de la CEPAL, que se centró en el análisis detallado de la globalización económica, pero también de la globalización de los valores (CEPAL, 2002a). Los objetivos de la región en ese momento eran contribuir a un nuevo orden internacional que garantizara la reducción de las asimetrías mundiales, permitiera a los países participar en igualdad de condiciones, garantizara el suministro adecuado de bienes públicos globales y promoviera una agenda basada en derechos. Los principales escollos para la agenda de sostenibilidad eran de carácter institucional y financiero, así como la percepción de que la sostenibilidad era un gasto en lugar de una oportunidad. Ese año, la CEPAL también abordó el tema del financiamiento para el desarrollo sostenible tanto en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México) como en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica), y reforzó su apoyo a los programas de asistencia y capacitación en materia de instrumentos económicos para la gestión ambiental (CEPAL, 2002b).

En el marco de un enfoque centrado en la transformación productiva, la competitividad y el regionalismo abierto (CEPAL, 2004 y 2008), se reconoce que el contexto externo es determinante a la hora de obtener resultados en el ámbito de las políticas nacionales. Se señala, además, la inexistencia de mercados para los bienes y servicios ecológicos de la región. En 2005, comenzó la elaboración de una serie de documentos interinstitucionales liderados por la CEPAL con el objetivo de analizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2005) y, en particular, el Objetivo 7, sobre garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna (Naciones Unidas, 2010). En este contexto, se constataron la ausencia de información ambiental sobre temas centrales para la región y la acuciante necesidad de controlar la disminución de la cubierta forestal y el aumento sostenido de las emisiones de GEI. La Conferencia Río+20 permitió a la CEPAL transversalizar su pensamiento en todo el sistema de las Naciones Unidas, al liderar la elaboración de dos documentos interinstitucionales, uno en preparación de la Conferencia (Naciones Unidas, 2012) y otro de análisis de sus resultados (Naciones Unidas, 2013).

En la publicación *Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20*, se hace hincapié en la necesidad de

un cambio estructural para lograr la igualdad y la sostenibilidad ambiental, se subraya el papel de la política y las instituciones, pero también de la corresponsabilidad del sector privado, se reconoce la necesidad de ir “más allá del PIB” a la hora de medir el desarrollo y se llama a establecer una gobernanza mundial para el desarrollo sostenible. Además, se identifican las brechas que obstaculizan el desarrollo sostenible (entre ellas, las de productividad y sostenibilidad ambiental) y se definen objetivos habilitadores asociados al establecimiento de pactos y una nueva gobernanza mundial. También se alerta de que el deterioro de los sistemas productivos naturales y el aumento de los costos ambientales y económicos pasan desapercibidos en las estadísticas macroeconómicas convencionales por no tener expresión de mercado, y se hace referencia a la necesidad de no pensar solo en los flujos de corto plazo asociados a los procesos de transformación, sino de incluir también los efectos a largo plazo sobre el patrimonio; a la importancia de lograr un adecuado equilibrio entre el mercado, el Estado y las fuerzas sociales, y al papel de la política y la buena gobernanza (De Miguel y Sunkel, 2011).

En este período se impulsaron algunas líneas de trabajo de la CEPAL de gran trascendencia, como la evaluación del desempeño ambiental distinguiendo entre intenciones, acciones y resultados, o el análisis detallado de los efectos del cambio climático y las medidas de mitigación y adaptación, que facilitaron a los países de la región obtener conocimientos sólidos, con base empírica, para la preparación de las negociaciones sobre cuestiones climáticas y el fortalecimiento de sus equipos técnicos. Con posterioridad, se elaboraron estudios sobre los efectos del cambio climático en las costas de América Latina y el Caribe y una base de datos única en cuanto a amplitud de variables y cantidad de información, que, además, fue la primera a escala regional (CEPAL, 2011, 2012a, b, c y 2015; Gobierno de España/CEPAL, s/f). Se constató que el impacto del cambio climático en la región era considerable, aumentaba con el tiempo y afectaba numerosas variables que no solían tenerse en cuenta, y que los costos de la inacción superaban a los de la mitigación, por lo que era necesario tomar medidas urgentes de adaptación.

En la década de 2010, el trabajo de la CEPAL se caracterizó por su hincapié en la igualdad (se publicaron los volúmenes de la trilogía de la igualdad: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*), y en esa clave se analizaron también las cuestiones ambientales. Se desarrolló, asimismo, el enfoque de derechos (CEPAL, 2014). Desde esta perspectiva, el desarrollo sostenible, lejos de manifestarse exclusivamente a través de un mayor crecimiento económico, debía verse reflejado en un proceso de mejora de la calidad de vida de las personas (expresado en el pleno ejercicio de sus derechos) que asegurara la resiliencia de los sistemas económicos, sociales y ambientales. La transversalidad cada vez mayor de la sostenibilidad ambiental como concepto necesario para el desarrollo equitativo que se buscaba lograr en la región, particularmente en el contexto de la definición de una agenda internacional de desarrollo para el período posterior a 2015, quedó de manifiesto en el primer número de la colección *Páginas Selectas de la CEPAL* (De Miguel y Tavares, 2015).

En América Latina y el Caribe, el derecho a un medio ambiente sano está generalmente garantizado a nivel constitucional (CEPAL, 2018b). En 2018 se aprobó 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) (CEPAL, 2022c), el primer tratado ambiental latinoamericano y caribeño, cuyo proceso de negociación empezó en la Conferencia Río+20. El Acuerdo garantiza los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como el derecho a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. De esta manera, la CEPAL contribuyó al permanente llamado a la búsqueda de pactos y consensos para abordar los desafíos relacionados con el desarrollo sostenible.

Se mantuvo plenamente vigente la preocupación por la especialización primario-exportadora y, para propiciar una buena gobernanza de los recursos naturales (Altomonte y Sánchez, 2016), se dio más sustento a la idea originaria de Sunkel sobre el mal uso de dichos recursos y del patrimonio

natural, alertando de la presencia de señales del síndrome holandés en aquellos países que no contaban con instrumentos adecuados para un manejo de los ciclos de los productos básicos y de las perturbaciones externas, lo que les impedía fortalecer debidamente sus capacidades productivas y tecnológicas nacionales (Ocampo, 2017). León, Lewinsohn y Sánchez (2020) también señalaron el intercambio ecológico desigual que se produce entre la región y el resto del mundo, al exportar la primera más materiales de los que importa, produciendo una mayor huella ambiental en su territorio en comparación con los países desarrollados especializados en bienes de alta tecnología y servicios. Gligo y otros (2020) alertaron sobre la tragedia ambiental de América Latina y el Caribe y la encrucijada en que se encuentra la región en la actualidad. En su trabajo, ofrecen propuestas de política para una gestión ambiental que tenga un impacto significativo.

En CEPAL (2020 y 2022a), se integra plenamente la sostenibilidad ambiental en el análisis de acuerdo con el modelo de las tres brechas del desarrollo sostenible, y se ofrecen alternativas para el desarrollo en el marco del “gran impulso ambiental para la sostenibilidad”. Se reconoce que el crecimiento de la región tiene grandes limitaciones: es insuficiente para cerrar la brecha social (es decir, conseguir erradicar la pobreza) e incompatible con la brecha externa (lograr el equilibrio externo) y la de sostenibilidad ambiental (se toma como indicador indirecto las reducciones de emisiones de GEI acordadas por los países para 2030 en sus CDN) (CEPAL, 2020). Actualmente se estima que el crecimiento necesario desde el punto de vista social es de al menos un 4% anual, mientras que mantener el equilibrio externo conllevaría un crecimiento potencial de en torno al 3%, dado un crecimiento mundial del 3% (cifra que se registró, por ejemplo, en 2023), y cumplir los objetivos del Acuerdo de París, teniendo en cuenta la estructura económica actual, obligaría a decrecer entre un 1,5% y un 2,2% anualmente (CEPAL, 2023e). Se ofrecen soluciones que podrían implementarse a través de políticas públicas que potenciaran sectores estratégicos con capacidad de contribuir a la transformación del modelo de desarrollo de la región y de lograr una reactivación transformadora en el contexto de una nueva década perdida. Se alerta, además, de que el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones por parte de los países de la región exigiría desacoplar el crecimiento de sus economías de las emisiones a una velocidad entre cuatro y cinco veces superior a la histórica, lo que implica que los cambios realizados no pueden ser marginales. Finalmente, se constata que, si bien la cifra de inversiones anuales adicionales requeridas para cumplir los compromisos climáticos se sitúa entre el 3,7% y el 4,9% del PIB regional hasta 2030, el financiamiento climático actual que llega a la región es de apenas el 0,5% del PIB (CEPAL, 2023e).

Las propuestas de economía circular, la bioeconomía, las soluciones basadas en la naturaleza, las energías renovables y el transporte público sostenible (incluidos la electromovilidad y el reacondicionamiento) tienen el potencial competitivo para cerrar las tres brechas y pueden generar ventajas comparativas dinámicas para la región (Borba, 2020; De Miguel y otros, 2021; Van Hoof, Núñez y De Miguel, 2022; CEPAL, 2023b). Existen desafíos claros a la hora de cambiar el estilo de desarrollo para hacer frente al cambio climático: el estrecho espacio fiscal, las bajas tasas históricas de inversión y los limitados niveles de financiamiento en condiciones favorables y de transferencia tecnológica desde el exterior. Entre las acciones habilitadoras para el cambio, cabe mencionar el análisis del financiamiento y las oportunidades de inversión en materia climática, las taxonomías que permitan alinear el sistema financiero con la sostenibilidad, el impulso de políticas para la fijación del precio del carbono, la incorporación de indicadores de cambio climático en los sistemas de concesión de licencias y el manejo sostenible del sector minero y sus pasivos (necesario para alimentar los sectores transformadores).

Por lo tanto, el pensamiento tradicional de la CEPAL se ha ido actualizando a la luz de los acontecimientos mundiales más recientes —como los cambios de la globalización y la superposición de las crisis financiera, social, geopolítica y ambiental y climática— mediante el establecimiento de prioridades para la transformación y la apuesta por los “cómo” —es decir, los posibles caminos para resolver los desafíos—, sobre la base de la buena gobernanza, las capacidades institucionales, la mejora

de la información y los análisis, la participación, el diálogo ciudadano y las alianzas. De esta manera, surge un neoestructuralismo más ecológico (Sánchez, 2019) marcado por las profundas problemáticas ambientales globales y regionales y la necesidad de adoptar medidas urgentes, pero también orientado a lograr que estas transformaciones sean justas e incorporen la dimensión social.

IV. Crecimiento y sostenibilidad ambiental: algunos elementos para su conciliación desde la perspectiva del pensamiento económico

De acuerdo con la propuesta más reciente de la CEPAL para transformar el modelo de desarrollo, resulta fundamental mantener un crecimiento elevado, sostenido, sostenible e inclusivo. Entre otras cosas, ello implica conciliar crecimiento y sostenibilidad ambiental.

Panayotou (2000) clasificó los factores que generan efectos sobre el medio ambiente (tanto negativos como positivos) en seis grandes grupos. En primer lugar, la escala de la actividad económica, que ejerce una presión mayor cuanto mayor es el crecimiento económico y el de la población, *ceteris paribus*. Sin embargo, un cambio estructural, una reducción de la intensidad del uso de recursos o un avance tecnológico podrían teóricamente reducir dicha presión o las emisiones de manera más que proporcional. La realidad muestra que esto no está ocurriendo todavía. En segundo lugar, el aumento del ingreso, que posibilita un mayor consumo, pero también, una vez sobrepasados ciertos niveles de ingreso, incrementa la disposición a pagar por mejoras en la calidad ambiental, tanto individual como colectivamente. La curva ambiental de Kuznets (en forma de U invertida) se cumple solo en ciertas ocasiones y en el caso de ciertos contaminantes, pero las tendencias que se muestran en los gráficos 3 y 4 hacen pensar que no sería posible alcanzar el nivel de ingreso necesario para desencadenar las transformaciones necesarias. El tercer factor que menciona el autor son los cambios en la estructura de la actividad económica y la especialización productiva, que, en función de las ventajas comparativas que el país tiene dada su dotación de factores o que genera a través de la innovación y la inversión, ofrecen una oportunidad única alineada con el cambio estructural que la CEPAL propone. La apuesta por sectores dinamizadores y el gran impulso para la sostenibilidad permitirían generar nuevas estructuras productivas menos contaminantes. El cuarto factor es la composición del producto. La apertura de mercados para bienes y servicios respetuosos con el medio ambiente (paneles solares, alimentos orgánicos o productos reciclables) permite exportar y crecer cerrando las brechas del desarrollo sostenible. Sin embargo, la región es importadora neta de bienes y servicios ambientales y ni sus patentes ni la evolución de las exportaciones de esos productos hacen presagiar un cambio en este sentido a mediano plazo. En quinto lugar, las soluciones tecnológicas y su difusión han ocupado un lugar central en el debate de diversas posturas económicas, como se verá más adelante. La expectativa de transferencia tecnológica —y de financiamiento— a los países en desarrollo se mantiene. Sin duda, contar con maquinaria y equipos más eficientes, tecnologías limpias, nuevas soluciones tecnológicas, digitalización y buenas prácticas empresariales contribuirían a solucionar los problemas ambientales. No obstante, como sucede en el caso de varios de los factores mencionados anteriormente, resultan también esenciales las políticas públicas y una regulación adecuada. El último factor son los cambios regulatorios. Efectivamente, el incremento de la preocupación por las cuestiones climáticas y ambientales en el mundo ha fomentado el fortalecimiento de la institucionalidad y la normativa ambientales. La transversalización de los factores ambientales en la toma de decisiones económicas y sociales también ha mejorado a medida que han quedado demostrados los mayores riesgos asociados a la degradación del medio ambiente. A pesar de estos cambios regulatorios —que, si bien con rezago, apuntan en la dirección correcta—, la efectividad de las políticas ambientales explícitas se ha visto reducida por las políticas implícitas aplicadas en los

distintos sectores económicos y por la falta de coherencia y coordinación, que dificulta que dichas políticas puedan ser sometidas a análisis integrados y tengan un impacto adecuado.

La idea de que es posible encontrar soluciones tecnológicas para resolver la insostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo probablemente sea la que genera más opiniones contrapuestas entre las corrientes económicas. Por un lado, está la visión del optimismo tecnológico del neoschumpeterianismo (véanse, por ejemplo, Mazzucato, 2023; Marín y Pérez, 2015 y 2024, y Katz, 2024) respecto del rol de la innovación y el desarrollo tecnológico en la búsqueda de opciones para alcanzar el desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, mediante la innovación y las tecnologías verdes, en el marco de estrategias industriales inclusivas, pueden encontrarse soluciones para América Latina y el Caribe basadas en su valioso patrimonio natural, sin malgastarlo ni deteriorarlo, mejorando la productividad de una manera sostenible e impulsando sectores capaces de producir sinergias positivas entre los objetivos productivos, sociales y ambientales. Estos autores revalorizan el papel del Estado y su capacidad de catalizar procesos sinérgicos positivos para impulsar un desarrollo de otro tipo teniendo en cuenta los problemas ambientales y sociales, pero también las necesidades de crecimiento dinámico y de reducción de la brecha externa. Es decir, impulsando el desarrollo tecnológico, se persiguen cambios en la estructura y la composición productivas, guiados por políticas y regulaciones activas.

Por otro lado, está la visión del pesimismo tecnológico (véanse, por ejemplo, Martínez-Alier y Roca, 2014; Daly, 2014, y Pérez, 2024), que surge de la corriente de la economía ecológica basada en el limitarianismo. Los autores que se adscriben a esta corriente reconocen que la economía es sobre todo entrópica, y que la huella ecológica que genera es cada vez mayor y constituye una amenaza para el aire, el agua, el suelo, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que permiten la vida. Por ello, se muestran escépticos y cautos sobre los logros de la tecnología. Plantean que es indispensable reconocer que existen límites biofísicos para la actividad económica y abogan por una sostenibilidad fuerte³. Para la economía ecológica, hay un patrimonio natural y servicios ecosistémicos críticos que son insustituibles. En este sentido, la integración de la dimensión ambiental no está subordinada a la economía, sino al revés, y no hay tecnología que pueda cambiar este hecho, si bien esta puede ayudar a incrementar la eficiencia ambiental. La economía es apenas un subsistema que forma parte de un sistema mayor, que es el sistema social, y ambos son parte de un sistema aún mayor, que es el sistema ecológico que produce la vida en el planeta. Esta idea también fue recogida por las Naciones Unidas al elaborar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La diferencia radica en que la economía ecológica defiende la imposición de límites al crecimiento, con diferencias internas en el alcance de dichos límites, que van desde lograr una economía de estado estacionario (Daly, 2014) hasta promover el decrecimiento económico, al menos en los países del Norte Global (Martínez-Alier, 2009). Estos autores no creen que el desacoplamiento relativo del bienestar de las condiciones materiales de producción sea suficiente, y sostienen que es necesario conseguir un desacoplamiento absoluto.

Como la CEPAL, la economía ecológica también realiza su contribución a los temas distributivos, incorporando las dimensiones de justicia intergeneracional e internacional en las esferas económica y ambiental (Pérez, 2024). En la dimensión internacional, se conecta con el pensamiento de la CEPAL en lo que respecta a las preocupaciones estructurales de la dependencia y la especialización productiva, pues argumenta que la región estaría cediendo su patrimonio natural y ocasionando una huella ecológica cada vez mayor en su territorio con el fin de satisfacer las demandas de crecimiento de los países desarrollados, y que no estaría recibiendo una recompensa justa por ello, ya que los costos ambientales no se valoran adecuadamente.

³ El concepto de sostenibilidad débil facilitó la incorporación de los acervos social y natural al concepto de capital, pero, desde esta perspectiva, se continuaba pensando en un mundo sin límites, umbrales ni irreversibilidades, donde todos los tipos de capitales eran monetizables y sustituibles. Pearce y Turner (1995) defendieron la preservación de un acervo crítico de cada uno de los distintos tipos de capital, tratándolos como complementarios, e incorporando así el concepto de sostenibilidad fuerte en la búsqueda del crecimiento óptimo.

Desde un enfoque más institucionalista y poskeynesiano, se intenta también incorporar la dimensión ambiental a los modelos de crecimiento económico, cuestionando las posturas que defienden el decrecimiento económico, ya que se sostiene que solo con cierto nivel de crecimiento económico es posible desarrollar tecnologías más limpias. Se afirma que lo importante es el tipo de gasto y de expansión de la demanda, que deben ser más favorables al progreso tecnológico orientado a lograr la sostenibilidad ecológica (véanse, por ejemplo, Fontana y Sawyer, 2016; Althouse, Guarini y Porcile, 2020, y Vernengo, 2024). Esta corriente está más vinculada a las ideas del nuevo pacto verde, que se centra en la promoción de inversiones en infraestructura y tecnologías más verdes y en la aprobación de normativa para incentivar a los agentes económicos a adoptar tecnologías más limpias. Estas ideas han ido permeando las propuestas programáticas y legislativas de algunos países como los Estados Unidos o los de la Unión Europea, sin que hayan logrado concretarse de manera significativa.

La economía ecológica, al igual que la economía institucionalista y poskeynesiana, por otro lado, es crítica con las nociones del pensamiento neoclásico del agente económico racional y omnisciente que maximiza las ganancias y de que el bienestar económico o material, vinculado al consumo, debe ser el objetivo último del sistema económico (Vernengo, 2024). Los problemas ambientales, desde esta perspectiva, se consideran externalidades negativas y fallas del mercado (por ejemplo, por falta de información, mercados incompletos o derechos de propiedad mal definidos), cuyo ajuste admite cierto grado de regulación, pero no se reconoce la existencia de problemas de fondo o estructurales relacionados con los modos de producción y consumo, que no se resuelven con la simple valoración económica de los costos ambientales o la internalización de las externalidades ambientales, sino con transformaciones estructurales del estilo de desarrollo.

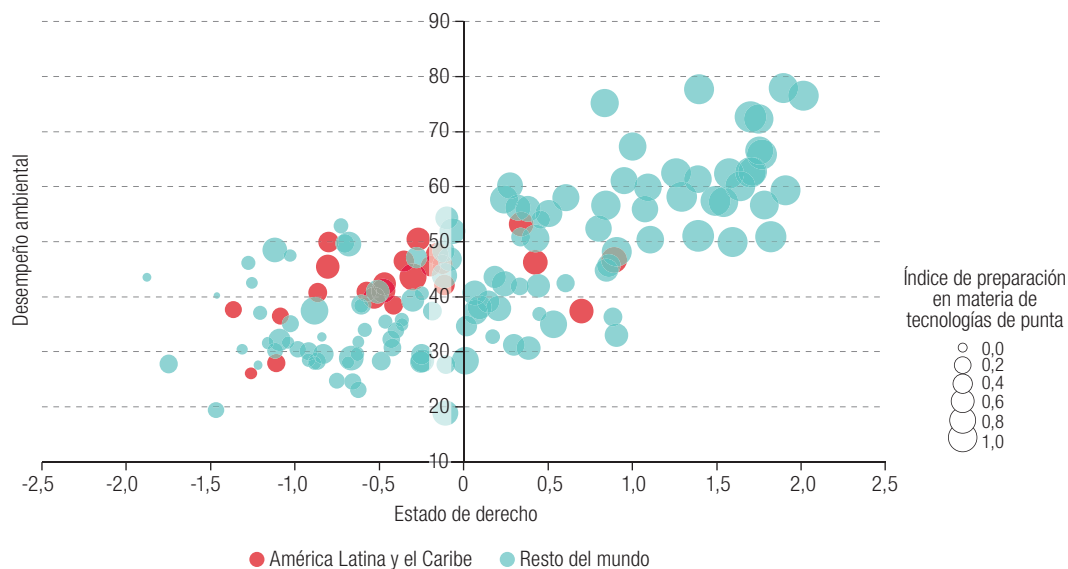
Podría decirse que la CEPAL ha desarrollado su propio pensamiento neoestructuralista acogiendo aspectos de las tres posturas que se acaban de describir (CEPAL, 2020, 2022, 2023b, c y d; León, Lewinsohn y Sánchez, 2020; Sánchez y León, 2024). Su propuesta del gran impulso para la sostenibilidad y su defensa de la conjunción de las políticas industriales, tecnológicas, ambientales y sociales para lograr una sostenibilidad social, económica y ambiental se asemejan a las tesis optimistas relacionadas con las soluciones tecnológicas del neoschumpeterianismo. Sin embargo, su forma de promover el gran impulso ambiental y una recuperación transformadora tras la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), identificando sectores impulsores, promoviendo políticas públicas activas que fomenten un cambio estructural sostenible para cerrar las brechas externa, social y ambiental, y subrayando el importante papel de las políticas para el cambio, es más propia del poskeynesianismo.

Las transformaciones necesarias para lograr el tipo de crecimiento deseado también requieren la existencia de capacidades institucionales, un estado de derecho, gobernanza y diálogo social. Esta aproximación integral de la CEPAL, que reconoce los vasos comunicantes entre la generación y la absorción de soluciones tecnológicas, el desempeño ambiental y el entorno institucional y social (véase el gráfico 8), incluye una restricción del optimismo tecnológico desde el enfoque institucionalista.

En definitiva, la histórica propuesta de cambio estructural de la CEPAL debe contribuir a la sostenibilidad ambiental y el uso responsable de los recursos naturales. Tiene, por tanto, que ser capaz de producir innovaciones y adelantos técnicos significativos para mejorar la productividad de una manera sostenible y generar una competitividad auténtica dinámica. Debe, asimismo, incorporar las innovaciones ambientales para incentivar una producción con una menor huella ambiental, que no ponga en peligro el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos esenciales para la vida.

Gráfico 8

América Latina y el Caribe y resto del mundo: relación entre desempeño ambiental, estado de derecho y preparación tecnológica, 2021 y 2022
(Indicador del estado de derecho, índice de rendimiento ambiental e índice de preparación para las tecnologías de vanguardia)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, sobre la base de Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators [en línea] <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “Frontier technology readiness index, anual” [en línea] <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FTRI> y M. Wolf y otros, *2022 Environmental Performance Index*, New Haven, Yale Center for Environmental Law & Policy.

Nota: El indicador del estado de derecho (Rule of Law indicator) del Banco Mundial se mide en unidades de desviación estándar (valor mínimo: -2,5; valor máximo: 2,5), la medición del índice de rendimiento ambiental (Environmental Performance Index (EPI)), elaborado por el Centro de Política y derecho Ambiental de la Universidad de Yale, va del 0 al 100, y el índice de preparación en materia de tecnologías de punta (frontier technology readiness index (FTRI)) de la UNCTAD se mide de 0 a 1.

V. Desafíos y oportunidades en un nuevo contexto: algunas recomendaciones para América Latina y el Caribe

Como se ha advertido a lo largo de este artículo, en la actualidad, la economía se enfrenta a un nuevo escenario en el que la desigualdad y la degradación ambiental determinan por completo la viabilidad del desarrollo tal y como lo conocemos. La sostenibilidad ambiental —tanto en clave de oportunidad como de problema— desempeña ya un papel importante en ámbitos como la competitividad, la innovación, las inversiones, las decisiones de mercado y las opciones de política.

En un contexto en que las repercusiones que ya están teniendo la degradación ambiental y el cambio climático tanto en la región como en el resto del mundo continuarán acentuándose, y ante la fragilidad de la gobernanza internacional y el multilateralismo, la carrera por controlar las industrias del futuro, sus tecnologías asociadas y los cada vez más escasos recursos naturales ha contribuido a polarizar el planeta y está alterando las bases de las relaciones económicas y comerciales de las décadas anteriores. De un nuevo pacto verde con un enfoque positivo se ha pasado a prácticas cada vez más proteccionistas, impuestos en frontera y subsidios a sectores estratégicos, al control tecnológico y a las guerras comerciales. Esta “innovación destructiva”, los conflictos geopolíticos por los recursos, la

creciente desigualdad, los efectos climáticos y los flujos migratorios cada vez mayores por motivos ambientales constituyen amenazas para las democracias y para la paz y la seguridad mundiales. La región corre, además, el riesgo de permanecer en la “periferia”, con un patrón de inserción inadecuado para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y cuidar a la vez su menguante patrimonio natural.

Sin embargo, ante este escenario, surgen múltiples oportunidades para propiciar el desarrollo de la región e impulsar su presencia política en las discusiones internacionales que podrían contribuir no solo a superar la cascada de crisis que atraviesa en la actualidad y el bajo nivel de crecimiento que experimenta desde hace más de una década, sino también a lograr una transición climática justa. Para ello, será necesario implementar una amplia combinación de políticas, inversiones, transformaciones tecnológicas, cambios de comportamiento y cooperación internacional, que permitan: i) cambiar la base material y energética de la región en línea con los compromisos asumidos para luchar contra el cambio climático, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y sus propios desafíos ambientales, particularmente la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la contaminación urbana; ii) redefinir su papel y posición frente a la demanda creciente de recursos naturales por parte de los países desarrollados y emergentes para avanzar en sus propias transiciones, aprovechando responsablemente el rico patrimonio natural de la región, y iii) realizar apuestas productivas acordes con el gran impulso para la sostenibilidad, es decir, que generen efectos multiplicadores en las dimensiones económica, social y ambiental, contribuyan a superar las tres brechas mencionadas y fomenten transiciones justas. A estos efectos, se proponen algunas líneas de acción que se enumeran a continuación.

1. Las métricas de referencia: el enfoque de brechas

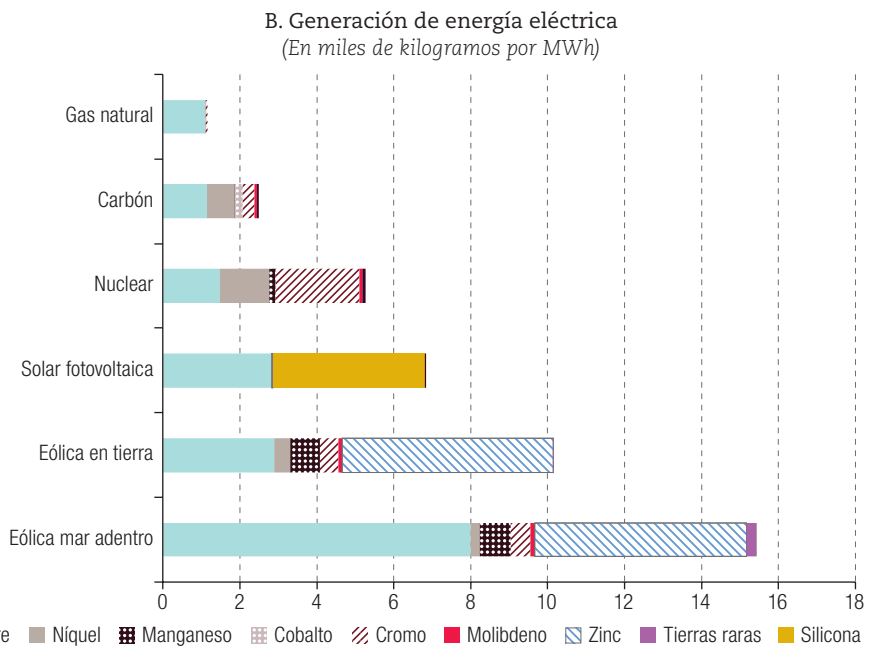
Para avanzar hacia la sostenibilidad, el punto de partida es cambiar las métricas de referencia. La CEPAL ha propuesto reforzar el enfoque y las métricas del cierre de brechas para el desarrollo sostenible como base de una narrativa orientada a promover cambios estructurales en clave de necesidad y oportunidad. Se trata de un marco propio de reciente creación y novedoso que se asienta en el pensamiento institucional, ofreciendo claves sobre las contradicciones principales del crecimiento de la región. Por otra parte, las Naciones Unidas y la OCDE, entre otros, ya habían alertado de la necesidad de ir “más allá del PIB” como variable de referencia para medir el desarrollo (JJE, 2022), por lo que contar con información sobre la situación de los activos (y con indicadores de agotamiento), así como con indicadores de intensidad y productividad permitiría mejorar los análisis.

2. Aprovechamiento responsable del patrimonio natural

Contar con un rico patrimonio natural no es una maldición, pero los beneficios y costos de su aprovechamiento dependen de su gobernanza, su gestión responsable y del uso adecuado de las rentas e ingresos derivados de dicho patrimonio, que deben contribuir al bienestar de las generaciones presentes y futuras. En función de las especificidades de cada país, resulta fundamental, por un lado, no malgastar los recursos naturales imitando patrones de producción y consumo insostenibles, y por otro lado, no responder irreflexivamente a las demandas que surgen de las transiciones productivas, energéticas y ecológicas de los países desarrollados y emergentes como eternos proveedores de materias primas. Existen necesidades significativas de algunos materiales para las transiciones en curso (véase el gráfico 9) y, para anticipar las consecuencias de esta demanda, se requiere un nuevo modelo de gobernanza multinivel, multipartito, transparente, democrático y eficaz (CEPAL, 2023b).

Gráfico 9

Cantidad de minerales utilizados en tecnologías energéticas limpias seleccionadas, 2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Internacional de Energía (AIE), *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*, París, 2021.

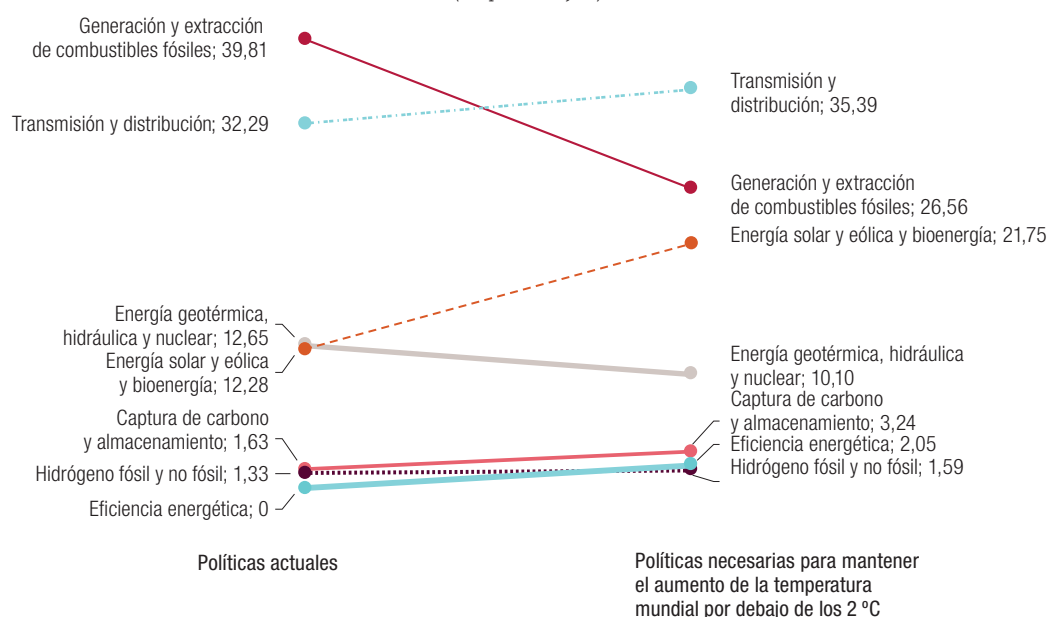
Respecto de la captación de las rentas de los recursos extractivos, es necesario considerar su progresividad, evitar la competencia a la baja en materia de estándares tributarios, sociales y ambientales entre los países o entre provincias o regiones, y eliminar la evasión y elusión fiscales generadas por la subfacturación de las exportaciones, por los precios de transferencia o por bienes que son declarados incorrectamente. La lucha contra las actividades ilegales en la explotación de recursos naturales es otra área susceptible de mejora.

Con respecto al uso de las rentas de los recursos, es clave contar con mecanismos para la gestión de una macroeconomía estable protegida de la volatilidad y los ciclos de los precios propios de los productos básicos, así como financiar el fortalecimiento de las capacidades humanas, tecnológicas y productivas de los países, a fin de garantizar un capital perdurable para las generaciones presentes y futuras.

3. Transición climática y estrategias de inversión para impulsar la sostenibilidad

Las responsabilidades relacionadas con la acción climática están pasando de los ministerios de Medio Ambiente a los de Finanzas, Planificación, Economía, Energía, Infraestructura o Transporte, entre otros. Para hacer frente al cambio climático, es necesario actuar de manera coordinada, de acuerdo con un marco de planificación a largo plazo y apuestas estratégicas del lado de la oferta que contribuyan a desarrollar clústeres de mayor contenido nacional. Los encargados de la toma de decisiones deben actuar simultáneamente sobre la demanda y la oferta (Hausmann, 2023). La actualización de las CDN permite examinar y alinear las prioridades de mitigación y adaptación, que, a su vez, repercuten en las prioridades de inversión. En el gráfico 10, se compara el escenario actual con el escenario coherente con las CDN. No obstante, dicho seguimiento ha de profundizarse a fin de determinar qué acciones y políticas industriales, fiscales y comerciales, entre otras, permitirían lograr las transformaciones necesarias.

Gráfico 10
América Latina y el Caribe: participación en el total de la inversión media anual, 2021-2030
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago, 2023.

El enfoque del gran impulso para la sostenibilidad propuesto por la CEPAL implica apostar por políticas de oferta en algunos sectores que pueden contribuir a cerrar las brechas de sostenibilidad y facilitar una transición suave y justa; entre ellos, los de bioeconomía, transporte sostenible y electromovilidad, energías renovables, construcción sostenible o del cuidado. Dado el tamaño de las

inversiones requeridas, además de alinear los incentivos (económicos y regulatorios) y elaborar políticas de desarrollo productivo, es preciso fomentar la participación activa del sector privado, facilitando el diálogo con los actores que lideran las transformaciones. Además, las políticas de desarrollo productivo (en los ámbitos de la industria o la tecnología, por ejemplo) han de ser amplias y sinérgicas, a fin de ampliar el tejido económico y social para que sean lo más inclusivas posible. Apoyar la investigación aplicada y los centros tecnológicos públicos y privados será fundamental para lograr innovaciones propias que se traduzcan en patentes o para adaptar e imitar tecnologías foráneas en ámbitos como los de las baterías, el hidrógeno verde, la energía mareomotriz, los materiales de construcción o la mejora de las semillas.

4. Reducción de los riesgos sistémicos y fomento de la transición económica

El cambio climático y la superación de los umbrales ambientales conllevan diversos riesgos, tanto por sus efectos como por el proceso de transición hacia economías bajas en carbono que debe llevarse a cabo en los países, que repercute en la economía y las finanzas. Además de analizar las implicaciones económicas del cambio climático, es fundamental enfocarse en el análisis de riesgos sistémicos, trasladando los umbrales de resiliencia a escenarios macroeconómicos prospectivos. Para ello, resulta vital trabajar con los bancos centrales y otros reguladores financieros y apoyar las iniciativas del sector financiero —tanto de la banca de desarrollo como del sector privado— para crear un sistema más “verde”. Las principales líneas de trabajo en este sentido son el análisis prospectivo y sus aplicaciones al sistema financiero y fiscal; la armonización y convergencia de las taxonomías de finanzas verdes regionales como un instrumento de política para fortalecer la colaboración público-privada en el área de las inversiones transformadoras; la generación de marcos de políticas para la regulación de los sistemas financieros sobre la base de los riesgos relativos al clima y la degradación de la naturaleza, y el desarrollo de instrumentos y estándares tipo para actividades innovadoras en los mercados del futuro, como la certificación del hidrógeno verde, los mercados de carbono o los contratos de opción sobre los derechos de aprovechamiento del agua.

5. Adaptación y provisión de bienes públicos

Dadas las condiciones de alta vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, y la insuficiente acción internacional para luchar contra el cambio climático, la adaptación es una prioridad para la región. Los datos indican que las inversiones en adaptación tienen una elevada tasa total de rentabilidad: la relación costo-beneficio varía de 2:1 a 10:1. La estimación del costo de los efectos del cambio climático mediante enfoques tanto ascendentes como descendentes, con modelos integrados y equipos multidisciplinares, además de determinar los costos de la inacción, permite definir las prioridades de las políticas nacionales y subnacionales de adaptación. Sin embargo, las evaluaciones de la inversión pública o el impacto ambiental no suelen incluir los efectos asociados al cambio climático ni los beneficios de los servicios ecosistémicos y las mejoras en la resiliencia. Por ello, es necesario avanzar en el desarrollo de metodologías y el fortalecimiento de capacidades en los sistemas nacionales de inversión pública y los servicios de evaluación del impacto ambiental, entre otros actores clave.

Por otro lado, la riqueza en biodiversidad y ecosistemas con la que cuenta la región, particularmente en el caso del ecosistema amazónico, pero también de otros como el Corredor Biológico Mesoamericano, ofrece la posibilidad de recurrir a numerosas soluciones basadas en la naturaleza. El impulso de políticas territoriales para luchar contra la degradación del borde costero o la desertificación, la conservación de los recursos hídricos, la promoción de una agricultura y una ganadería regenerativas (potenciando

los proyectos que han demostrado ser restaurativos) y el desarrollo de oportunidades económicas para la gestión sostenible de los ecosistemas (incluidos las cadenas productivas, el pago por servicios ambientales, la venta de certificados de carbono y la participación justa y equitativa en la utilización de los recursos genéticos) constituyen algunas áreas de trabajo potenciales.

6. Cambios en la manera de hacer las cosas: la economía circular

El enfoque de la economía circular se sustenta en la búsqueda del máximo nivel de eficiencia material y energética y la menor cantidad de residuos materiales; es decir, implica la transformación de la sociedad sobre la base del cambio en los diseños de los productos y los métodos de producción para favorecer la eliminación de los residuos y la contaminación, la prolongación de la vida de los activos o su utilización más intensa y eficiente, el mantenimiento de los productos y materiales en uso y la regeneración de los sistemas naturales. La región tiene mucho camino por recorrer en este ámbito. Es necesario apostar por estrategias nacionales y locales que surjan de acuerdos interinstitucionales y, de ser posible, liderados por los ministerios de Industria o Economía, a fin de impulsar actividades productivas con criterios de circularidad. Los marcos regulatorios para la transformación de vehículos de combustión interna en vehículos eléctricos, así como de baterías en desuso provenientes de la electromovilidad, tienen como propósito crear condiciones habilitantes para el desarrollo de negocios sostenibles en el marco de estrategias de economía circular. Asimismo, debe continuarse brindando apoyo y seguimiento a las transformaciones normativas —por ejemplo, las leyes de responsabilidad extendida del productor, los estándares y las certificaciones— y al trabajo colaborativo con asociaciones empresariales como Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE) o con empresas certificadoras, entre otras.

7. Las ciudades: espacio de transformaciones

En las ciudades se ponen de manifiesto muchos de los efectos de la degradación ambiental y el cambio climático y, a la vez, se producen muchas de las transformaciones —en términos de movilidad, construcción o eficiencia energética— necesarias para afrontar esos problemas. La creación de un modelo desarrollo urbano bajo en carbono o de ciudades inteligentes, sostenibles e inclusivas requiere fortalecer las capacidades y la eficiencia de los gobiernos locales y aumentar su articulación con los otros niveles de gobierno. No hay que olvidar que, para alcanzar dos tercios de las 169 metas de los ODS, es imprescindible la participación de los gobiernos locales. Por ello, se ha de modificar la narrativa imperante en lo que respecta a las ciudades, que privilegia las dimensiones físico-espaciales, para reforzar su papel como factor de producción, enfocándose en las nuevas oportunidades que ofrecen para la creación de valor y el aumento de la productividad y como destino de inversiones transformadoras.

8. Normas e instrumentos: mínimo común imprescindible

Como se ha señalado, la transición a una economía con bajas emisiones de carbono sin duda brindará un nuevo impulso a sectores tradicionales de la región como la minería, que generan importantes externalidades socioambientales, lo que se suma a los problemas ambientales y urbanos tradicionales, como la contaminación intradomiciliaria y atmosférica, la congestión o el sobreconsumo de bienes y servicios ambientales. Para que las oportunidades que brinda esta transición no deriven en problema ambientales locales mayores, hacen falta marcos normativos y estándares adecuados. Fortalecer los sistemas de concesión de licencias, garantizar la diligencia debida, evitar la generación de pasivos ambientales y aplicar el principio de quien contamina paga, son algunas prioridades para obtener la

aceptación social. Además, en un contexto de restricción fiscal, urge aplicar impuestos ambientales y eliminar subsidios perversos, mediante reformas fiscales que tengan en cuenta esta transición y el impacto que puede tener sobre los grupos vulnerables. Cabe subrayar, además, que las actividades ilegales que dañan el medio ambiente suponen cuantiosos costos económicos a los países de la región.

9. El sistema de gobernanza y la economía política del cambio: hacia la justicia distributiva intra- e intergeneracional

Los conflictos socioambientales continuarán aumentando en ausencia de criterios de justicia distributiva. Resulta indispensable mejorar la gobernanza ambiental y las capacidades institucionales, así como fortalecer el estado de derecho, los sistemas de justicia y la democracia ambiental, no solo para resolver estas situaciones complejas, sino también para desarrollar mecanismos institucionales colaborativos que se mantengan estables a lo largo del tiempo; es decir, urge establecer pactos para impulsar la transición. Avanzar en la implementación del Acuerdo de Escazú en los países, fomentar el trabajo mancomunado entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo (y sus parlamentos regionales y redes de parlamentarios verdes y por la acción climática) y el Poder Judicial (mediante el Programa de Montevideo de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental o la Cumbre Judicial Iberoamericana) y hacer partícipe de los debates regionales al mayor número de actores posible permitirá ampliar la base de consensos necesaria para lograr las transiciones.

Hacen falta, además, un mayor nivel de integración y marcos colaborativos regionales que permitan desarrollar economías de escala, incrementar la resiliencia frente a choques externos en un mundo cada vez más incierto, y adquirir mayor poder de negociación a nivel internacional. La división de los países de la región en distintos grupos negociadores en materia de cambio climático es un ejemplo de práctica que limita su incidencia en este ámbito. En este contexto, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desempeña un papel importante, al brindar oportunidades para que las posiciones regionales puedan ejercer mayor influencia.

Por último, en un momento en que la globalización se encuentra en crisis, resulta esencial contar con estrategias de coordinación y acuerdos internacionales. Sin embargo, la gobernanza ambiental mundial se caracteriza por su fragilidad, la regla del consenso en los acuerdos multilaterales ambientales dificulta elevar los niveles de ambición y dichos acuerdos no cuentan con mecanismos para sancionar el incumplimiento. Además, en la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, prácticamente solo participan autoridades ambientales, por lo que se encuentra desconectada de los foros donde se toman las decisiones económicas. Los procedimientos para tomar decisiones en el ámbito global son lentos, lo que contrasta con la urgencia de los problemas que se plantean, por lo que es probable que proliferen medidas unilaterales que tienen implicaciones sobre el comercio y las inversiones (como impuestos en frontera o subsidios a sectores verdes), a los que la región tendrá que poder anticiparse. Los casos y recomendaciones del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio (OMC), propuestas como el Pacto Mundial por el Medio Ambiente (como instrumento jurídico vinculante sobre derecho internacional del medio ambiente) o las peticiones para crear un tribunal internacional ambiental ponen de manifiesto que hace falta crear un marco normativo unificado, que ante los desafíos ambientales actuales se requieren respuestas globales, y que los avances científicos y tecnológicos deben ir de la mano de compromisos y valores compartidos. En ausencia de una gobernanza ambiental mundial en el marco de las Naciones Unidas, difícilmente podrán salvaguardarse los intereses de una periferia desunida. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas ha de expresarse también en términos económicos.

Bibliografía

- Althouse, J., G. Guarini y J. G. Porcile (2020), "Ecological macroeconomics in the open economy: Sustainability, unequal exchange and policy coordination in a center-periphery mode", *Ecological Economics*, vol. 172.
- Altomonte, H. y R. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azqueta, D. (1994), "Gestión y valoración de los proyectos de recursos naturales", *Documentos de proyectos e investigación* (LC/IP/L.95), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2021), "What a Waste Global Database" [en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/whatwaste-global-database>.
- Bárcena, A., J. Samaniego y C. De Miguel (2019), "Osvaldo Sunkel: un antes y un después para la dimensión ambiental del desarrollo en el pensamiento estructuralista de la CEPAL", *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel* (LC/PUB.2019/9), A. Bárcena y M. Torres (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Borba, B. (2020), "Big Push para a Mobilidade Sustentável: cenários para acelerar a penetração de veículos elétricos leves no Brasil", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/50), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- (2023b), *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo* (LC/PUB.2023/7), Santiago.
- (2023c), *Financiando o Big Push: caminhos para destravar a transição social e ecológica no Brasil* (LC/BRS/TS.2023/7), Santiago.
- (2023d), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2023e), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago.
- (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022c), *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* (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago.
- (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P), Santiago.
- (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018b), *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83), Santiago.
- (2015), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática", *Documentos de Proyectos* (LC/W.447/Rev.1), Santiago, septiembre.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012a), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: impactos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.484), Santiago.
- (2012cb), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: riesgos", julio, inédito.
- (2012dc), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: efectos teóricos", julio, inédito.
- (2011), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: guía metodológica", diciembre, inédito.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis* (LC/G.2368(SES.32/4)), Santiago.
- (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago.
- (2002a), *Globalización y Desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago.
- (2002b), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: de Monterrey a Johannesburgo* (LC/R.2098), Santiago.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago, agosto.

- (1998), *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana* (LC/I.1117), R. Jordán y D. Simioni (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Miguel, C. y O. Sunkel, (2011), “Environmental Sustainability”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J. A. Ocampo y J. Ros (eds.), Oxford University Press.
- De Miguel, C. y M. Tavares (comps.) (2015), *El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2012-2014* (LC/M.23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Miguel, C. y otros (2021), “Economía circular en América Latina y el Caribe: oportunidad para una recuperación transformadora”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/120), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ellison, D. y otros (2017), “Trees, forests and water: cool insights for a hot world”, *Global Environmental Change*, vol. 43.
- Fajnzylber, F. (1992), “La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental”, *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, N° 12, Santiago, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.
- (1990), *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (1988), “Competitividad internacional: evolución y lecciones”, *Revista CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fontana, G. y M. Sawyer (2016), “Towards post-Keynesian ecological macroeconomics”, *Ecological Economics*, vol. 121.
- Furtado, C. (1975), *El desarrollo económico: un mito*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Georgescu-Roegen, N. (1971), *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge.
- Gligo, N. y otros (2020), *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL (LC/PUB.2020/11-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Global Witness (2023), *Siempre en pie: personas defensoras de la tierra y el medio ambiente al frente de la crisis climática* [en línea] <https://www.globalwitness.org/es/standing-firm-es/>.
- Gobierno de España/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s/f), “Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe” [base de datos en línea] <https://c3a.ihcantabria.com/>.
- Hamilton, K., E. Naikal y G.M. Lange (2019), “Natural resources and total factor productivity growth in developing countries: testing a new methodology”, *Policy Research Working Paper*, N° 8704, Banco Mundial.
- Hausmann, R. (2023), “The supply side of decarbonization”, *World Disasters Report 2020*, Project Syndicate, 30 de mayo.
- Iglesias, E. (1983), “Pasado, presente y futuro del ecodesarrollo”, *Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio*, M. Marino y J. Tokatlián (coords.), Bogotá, Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- (1972), “Desarrollo y medio ambiente”, *Estudios e Investigaciones*, N° 35030, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2023), “Summary for policymakers”, *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginebra.
- JJE (Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación) (2022), “Beyond GDP” [en línea] <https://unsceb.org/topics/beyond-gdp>.
- Katz, J. (2024), “Biotecnología, genómica, inteligencia artificial y servicios digitales. Hacia una nueva mirada del papel de los recursos naturales y los servicios en el proceso de desarrollo de los países periféricos”, *Recursos naturales y desarrollo sostenible: propuestas teóricas en el contexto de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/198), J. Sánchez y M. León (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- León, M., J. Lewinsohn y J. Sánchez (2020), “Balanza comercial física e intercambio, uso y eficiencia de materiales en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos Naturales* (LC/TS.2020/150), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lovejoy, T. E. y C. A. Nobre (2018), “Amazon Tipping Point”, *Science Advances*, vol. 4, N° 2.
- Marín, A. y C. Pérez (2024), “Nuevas perspectivas para el desarrollo en base a recursos naturales: una visión neo-schumpeteriana para América Latina”, *Recursos naturales y desarrollo sostenible: propuestas teóricas en el contexto de América Latina y el Caribe*, J. Sánchez y M. León (coords.), serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 220 (LC/TS.2023/198), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- (2015), “Cambio tecnológico y desarrollo sostenible”, *Revista Integración y Comercio*, N° 39, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Martínez-Alier, J. (2009), “Hacia un decrecimiento sostenible en las economías ricas”, *Revista de Economía Crítica*, N° 8.
- Martínez-Alier, J. y J. Roca (2014), *Economía ecológica y política ambiental*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Mazzucato, M. (2023), *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2013), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, seguimiento de la agenda de Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20* (LC/G.2577), Santiago.
- (2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la cumbre para la tierra: avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346), Santiago.
- (2010), *Objetivos de desarrollo del milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago.
- (2005), *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago.
- NASA (Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio) (2023a), “Julio de 2023 fue el mes más caluroso registrado”, *Release*, N° 23-090, agosto.
- (2023b), “NASA: El verano de 2023 es el más caluroso en el registro”, *Release*, N° 23-105, septiembre.
- Ocampo, J. (2017), “Commodity-led development in Latin America”, *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lesson from Latin America*, G. Carbonnier, H. Campodónico y S. Tezanos (eds.), Leiden, Brill.
- (1999), “Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 18 (LC/L.1260-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2023), *El estado del clima en América Latina y el Caribe 2022* (OMM-N° 1322).
- Panayotou, T. (2000), “Globalization and the environment. Center for international development”, *Working Paper*, vol. 53. Harvard University, julio.
- Pearce, D. W. y R. K. Turner (1995), *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Madrid, Celeste Ediciones.
- Pérez, M. A. (2024), “Economía ecológica para América Latina y el Caribe: bases conceptuales y perspectivas de política pública para la sustentabilidad”, *Recursos naturales y desarrollo sostenible: propuestas teóricas en el contexto de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/198), J. Sánchez y M. León (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prebisch, R. (1980), “Biosfera y desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, vol. 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1970), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Richardson, K. y otros (2023), “Earth beyond six of nine planetary boundaries”, *Science Advance*, vol. 9, N° 37, septiembre.
- Rockström, J. y otros (2009) “A safe operating space for humanity”, *Nature*, vol. 461.
- Sánchez, J. (2019) (coord.), *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad: 70 años de pensamiento de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, N° 158 (LC/PUB.2019/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez, J. y M. León (coords.) (2024), “Recursos naturales y desarrollo sostenible: propuestas teóricas en el contexto de América Latina y el Caribe”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 220 (LC/TS.2023/198), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Steffen, W. y otros (2020), “The emergence and evolution of Earth system science”, *Nature Reviews Earth & Environment*, vol. 1, N° 1.
- Sunkel, O. (1987), “Del medio ambiente al ambiente entero: bases para alternativas de desarrollo sostenible”, *El desafío latinoamericano: potencial a desarrollar*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)/ Programa sobre el Futuro de América Latina (PROFAL).

- (1980), “La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), diciembre.
- Sunkel, O. y N. Gligo (comps.) (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Universidad de Chile (2023), *Informe País. Estado del medio ambiente y del patrimonio natural 2022*, Santiago, Facultad de Gobierno.
- Van der Ent, R. J. y otros (2010), *Origin and fate of atmospheric moisture over continents. Water Resources Research*, vol. 46, N° W09525.
- Van Hoof, B., G. Núñez y C. de Miguel (2022), “Metodología para la evaluación de avances en la economía circular en los sectores productivos de América Latina y el Caribe”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 229 (LC/TS.2022/83), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vernengo, M. (2024), “Las perspectivas institucionalistas y postkeynesianas sobre la relación entre el desarrollo económico, la sostenibilidad del medio ambiente y la llamada economía ecológica”, *Recursos naturales y desarrollo sostenible: propuestas teóricas en el contexto de América Latina y el Caribe*, J. Sánchez y M. León (coords.), serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 220 (LC/TS.2023/198), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- WWF (World Wide Fund for Nature) (2022), *Informe planeta vivo 2022*, Gland.

El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina

Verónica Amarante, Nora Lustig y Andrea Vigorito

Recibido: 13/09/2023
Aprobado: 20/09/2023

Resumen

A 75 años de la fundación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la reducción de los niveles de concentración del ingreso y la riqueza sigue siendo uno de los principales problemas en América Latina. En este artículo se repasan las contribuciones del estructuralismo latinoamericano y la CEPAL al análisis de la distribución del ingreso y su medición. Posteriormente, se describen las principales tendencias de la desigualdad en la región desde 1990 hasta la fecha y se plantean algunos elementos para la agenda de reducción de la desigualdad en los próximos años.

Palabras clave

Riqueza, ingresos, distribución del ingreso, igualdad, medición, modelos de desarrollo, CEPAL, pensamiento, estructura económica, historia económica, América Latina

Clasificación JEL

D63, D30, O54

Autoras

Verónica Amarante es Profesora Titular del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico: veronica.amarante@fcea.edu.uy.

Nora Lustig es Profesora Samuel Z. Stone de Economía de América Latina de la Universidad Tulane (Estados Unidos). Correo electrónico: nlustig@tulane.edu.

Andrea Vigorito es Profesora Titular del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico: andrea.vigorito@fcea.edu.uy.

“Me encuentro perturbado por la tesis de que la libre competencia conduce al equilibrio general y a la distribución más adecuada de los recursos e ingresos dentro de la colectividad. No veo correspondencia alguna entre estas proposiciones abstractas y la realidad del mundo económico”

(Prebisch, 1946, pág. 28).

I. Introducción¹

El 75° aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) coincide con la salida de la crisis ocasionada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la peor crisis de la historia de América Latina y el Caribe. La reducción del 6,9% en la actividad económica en 2020, superior a la registrada en la Gran Depresión (CEPAL, 2021), se tradujo en un aumento de la pobreza y la desigualdad de ingresos. Entre 2019 y 2020, la incidencia de la pobreza extrema y la pobreza se incrementó del 11,4% al 13,1% y del 30,4% al 32,8%, respectivamente, mientras la mediana del coeficiente de Gini para la región varió de 0,456 a 0,464 en el mismo período (CEPAL, 2022a). Aunque en la mayoría de los países los aumentos se revirtieron, todavía no es posible evaluar la magnitud de los efectos de ese deterioro en las condiciones de vida de la población.

Ello replantea algunas preguntas sobre el futuro de la región y, en particular, sobre las condiciones de vida de la población y el posible empeoramiento de las desigualdades estructurales. En este contexto, conforme a la tradición de su pensamiento, la CEPAL incluye la desigualdad entre las áreas prioritarias para la transformación del modelo de desarrollo actual de la región (CEPAL, 2022b) e incorpora en esa dimensión aspectos relacionados con la distribución de los recursos (empleo y fiscalidad) y el reconocimiento (disparidades de género, étnicas y en materia de cuidado).

Este es un buen momento para volver a considerar los desafíos que supone la mejora de los niveles de justicia distributiva y social en la región. También parece oportuno ver la manera en que se ha pensado la cuestión distributiva en la CEPAL y su interacción con el devenir regional. Entre los numerosos aspectos relacionados con la distribución y el reconocimiento que podría abarcar el análisis de la desigualdad (Sen, 1995; Fraser y Honneth, 2004; Lamont, 2018; Pereira, 2014) y que se expresan en la famosa pregunta “¿Igualdad de qué?”, formulada por Amartya Sen, este artículo se concentra principalmente en la distribución del ingreso.

A grandes rasgos, podría decirse que los temas relacionados con la distribución están presentes en la disciplina económica casi desde sus orígenes como campo de conocimiento independiente. En los escritos de Adam Smith, David Ricardo y Carl Marx, el estudio de la generación y la distribución del producto de las economías asociado a las distintas clases sociales se encontraba en el centro del objeto de la disciplina. El posterior predominio del marginalismo y la relativa constancia de la participación del trabajo y el capital en el producto en las primeras décadas del siglo XX llevaron a que los pensadores de la época dejaran de lado las preocupaciones sobre la distribución funcional del ingreso (Glyn, 2009). Más adelante, las sucesivas crisis del petróleo en la década de 1970, sumadas a la crisis de la deuda externa en América Latina, y las consecuencias económicas y sociales del auge del thatcherismo-reaganismo y de la expansión de las políticas de corte neoliberal (Fajardo, 2022; Mirowski y Plehwe, 2015) en diversas regiones del mundo pusieron nuevamente de relieve la temática de la distribución.

Se evidenció entonces la insuficiencia de los modelos explicativos disponibles, mientras se constataba una marcada tendencia a la reducción de la participación de la masa salarial en el producto y al empeoramiento de la distribución personal de los ingresos en varias regiones del mundo. De manera simultánea, los cambios en la disponibilidad de información estadística (ligados al desarrollo

¹ Las autoras agradecen los valiosos aportes y comentarios de Mauricio de Rosa.

de encuestas de hogares y nuevas metodologías de medición), la heterogeneidad dentro de las clases sociales y los hogares y la centralidad del individualismo metodológico renovaron el interés en la distribución personal de los ingresos (Atkinson, 1997; Glyn, 2009). Aunque aún no se dispone de enfoques teóricos suficientemente exhaustivos, el reciente énfasis en el papel del capital y los altos ingresos en el debate internacional (Atkinson y Piketty, 2007; Piketty, 2014) y la disponibilidad de nuevas fuentes de información y estimaciones permiten el prometedor desarrollo de líneas de investigación que combinan la distribución personal y funcional del ingreso.

La mirada hacia el futuro se caracteriza por la incertidumbre en relación con distintos aspectos de los procesos distributivos. Por una parte, la reciente crisis económica asociada al COVID-19 y la posterior recuperación pueden tener consecuencias distributivas aún inciertas a mediano y largo plazo mediante sus efectos en las trayectorias educativas y laborales. Por otra, la tendencia a la disminución de la participación de la masa salarial en el producto a nivel internacional (Autor y otros, 2020), los posibles cambios en los mercados laborales como resultado de los procesos de automatización y las diferencias relacionadas con la posibilidad de teletrabajar (Acemoglu y Autor, 2011; Stantcheva, 2022) plantean interrogantes sobre las formas y las nuevas dimensiones en que se manifestará la desigualdad en el futuro.

Las preocupaciones, los enfoques y el énfasis de la CEPAL con respecto a los temas distributivos a lo largo del tiempo no han sido ajenos al devenir de la temática a nivel internacional reseñado en los párrafos anteriores. Sin embargo, no se puede pasar por alto que la mirada de la institución tiene una identidad propia, marcada por el pensamiento de los economistas estructuralistas que nutrieron los debates sobre desarrollo en la región, en particular entre 1950 y 1975. Esa visión se ha caracterizado por la labor para alcanzar una concepción global pero con una perspectiva regional, que busca integrar los distintos aspectos derivados de la inserción internacional de los países de la región, el empleo, los patrones de consumo, los sistemas fiscales, la inflación y el papel de las instituciones (Lustig, 1988; Bielschowsky, 2009; Fajardo, 2022). Otro rasgo distintivo consiste en que muchos aspectos de estos enfoques —en particular los relativos a los estilos de desarrollo, la estratificación social y la cohesión social, ente otros— se desarrollaron en un marcado diálogo interdisciplinario.

Así, con ocasión del 75° aniversario de la CEPAL, en este artículo se procura reseñar las contribuciones de la institución al análisis de la desigualdad en la región (véase la sección II), examinar la trayectoria de la desigualdad en las últimas tres décadas (véase la sección III) y plantear los principales desafíos para su reducción (véase la sección IV).

II. Las contribuciones de la CEPAL y el pensamiento estructuralista latinoamericano a los estudios distributivos

Los numerosos trabajos que dan cuenta de los aportes del pensamiento estructuralista y su influencia en la región reflejan que, desde épocas tempranas, la preocupación distributiva constituye uno de los ejes del pensamiento de la CEPAL (por ejemplo, Rodríguez, 1980 y 2006; Lustig, 1988; Bielschowsky, 1998 y 2009; Grondona, 2014; Bértola y Ocampo, 2013; Fajardo, 2022). En las subsecciones II.1 y II.2 se presenta una breve síntesis del pensamiento de la CEPAL sobre la distribución del ingreso y la desigualdad. Para ello se adopta la distinción realizada por Bielschowsky (2009), retomada en Bielschowsky y Torres (2018), entre la etapa estructuralista (1950 a 1989) y la neoestructuralista (1990 en adelante). Por último, se repasan brevemente los aportes de la CEPAL a la medición de la desigualdad de ingresos (véase la subsección II.3).

1. La distribución del ingreso en el pensamiento estructuralista

El pensamiento estructuralista proviene de la tradición de la economía política y recoge la influencia de las tradiciones marxista, keynesiana e institucionalista (Lustig, 1988), con distintos énfasis según el autor de que se trate. Los textos fundacionales del estructuralismo latinoamericano (Prebisch, 1949; CEPAL, 1951a, 1951b y 1952) caracterizan la estructura socioeconómica regional a partir de tres elementos: i) la especialización en bienes del sector primario y la baja diversidad productiva, ii) la disparidad en los niveles de productividad sectorial y la oferta ilimitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia y iii) la estructura institucional poco inclinada a la inversión y al progreso técnico (Bielschowsky, 2009).

Para los estructuralistas, el escaso dinamismo de la demanda mundial de productos primarios producidos por la periferia y la amplia demanda de productos industriales de la periferia generan desequilibrios de la balanza de pagos, con efectos en las posibilidades de crecimiento y los niveles de inflación. Los rasgos de la estructura productiva periférica tienden a perpetuarse y reforzarse a medida que el desarrollo del capitalismo avanza en los centros. La industrialización era el camino estructuralista para romper ese ciclo. En esta primera etapa del desarrollo del pensamiento estructuralista, los problemas distributivos en sí mismos no se analizaban en profundidad.

Sin embargo, en la década de 1960 se constató que el proceso de industrialización había promovido la concentración de ingresos e incrementado la pobreza urbana en muchos países de la región (véase, por ejemplo, Tavares y Serra, 1971). La sustitución de importaciones alentó una estructura productiva orientada a sectores de bienes de consumo duradero intensivos en capital y con una gran necesidad de importaciones. Dado que los países se caracterizaban por la escasez de ahorro y divisas, este tipo de industrialización conducía a un estancamiento estructural (Hirschman, 1968). Asimismo, la baja demanda de mano de obra de estos sectores habría agudizado los procesos de exclusión, lo que condujo a la argumentación sobre la necesidad de una mayor igualdad a partir de políticas redistributivas para incrementar la tasa de crecimiento del producto (Lustig, 1982).

De esta forma, la cuestión distributiva cobró relevancia y motivó un debate en el que surgieron corrientes con distintas perspectivas sobre las posibilidades de desarrollo con redistribución en los países latinoamericanos y caribeños. Se destacan los trabajos sobre el perfil de la demanda y el subempleo estructural de Furtado (1969) y, más adelante, Vuskovic (1974) y el enfoque de estilos de desarrollo de Graciarena (1976), Pinto (1976) y Varsavsky (1971), en los que se plantea la necesidad de redistribuir como condición necesaria para el desarrollo capitalista, así como la necesidad de atender las necesidades o el consumo de la mayoría. En ese momento, surge también el enfoque de la dependencia, que presenta una visión más pesimista que la cepalina y constituye una perspectiva claramente diferenciada sobre los límites del desarrollo capitalista (Cardoso y Faletto, 1969).

En las décadas de 1960 y 1970, los estructuralistas comienzan a insistir con la idea de que el patrón distributivo de América Latina derivado de la inserción internacional periférica de los países de la región determina una estructura productiva heterogénea, en la que sectores modernos que incorporan tecnologías avanzadas provenientes de los países centrales coexisten con vastos sectores muy atrasados y con muy bajos niveles de productividad². Lo importante, sin embargo, no es la coexistencia, sino que la dinámica no eliminaría las diferencias. Por el contrario, la heterogeneidad estructural es un resultado permanente del modelo de desarrollo. Las diferencias entre las remuneraciones de los sectores tradicional y moderno de la economía, derivadas de la productividad sectorial diferenciada, constituyen el origen del problema distributivo de la región.

² En 1970, Anibal Pinto introduce la expresión "heterogeneidad estructural" para referirse a esta diferenciación, que posteriormente se incorpora en los escritos estructuralistas (Pinto, 1970).

Se argumenta que los niveles de concentración de los ingresos en las economías periféricas no se traducen en una mayor acumulación de capital por medio de inversiones productivas, sino que el excedente se destina a financiar el consumo superfluo e imitativo de las élites del mundo desarrollado. Esta visión parece estar influida por el pensamiento de Thorstein Veblen (1899/2004) y el primer institucionalismo, pues analiza la forma en que se adoptan y propagan los patrones de consumo considerando el vínculo con las élites de los países centrales. El modelo de desarrollo imperante en la región no incorpora gradualmente nuevos estratos al consumo ni promueve una integración creciente, sino que margina a determinados grupos y refuerza la tendencia a una mayor desigualdad.

Es sabido que, en las formulaciones del período estructuralista, la problemática distributiva se origina entonces en el empleo y la heterogeneidad estructural. No hay aún referencias a los hogares y otros factores que comenzarán a ser notorios con el auge del enfoque de la desigualdad personal de ingresos.

En el estructuralismo se entiende que las medidas de política económica afectan el comportamiento de los actores sociales y que estos, lejos de funcionar como individuos aislados, tienden a unirse y generar grupos de presión (Lustig, 1988). Su mirada distributiva parece alejada del individualismo metodológico que podría asociarse al enfoque sobre la distribución personal del ingreso que comenzó a surgir en el mundo anglosajón en la misma época (Atkinson, 1975; Sen, 1973). Tampoco parece dialogar con otras visiones de justicia distributiva que toman fuerza con la obra de John Rawls, ni con la reconceptualización más reciente del individuo, que surge de la vertiente del marxismo analítico.

La década siguiente, marcada por la crisis de la deuda externa y la preponderancia de los aspectos macroeconómicos, alejará las preocupaciones distributivas del pensamiento de la CEPAL hasta la década de 1990.

2. El pensamiento neoestructuralista: de la equidad a la igualdad

Los golpes de Estado en el Cono Sur, los efectos de la crisis de la deuda externa (la “década perdida” de 1980) y el fuerte crecimiento de algunos países del sudeste asiático dieron lugar a un período de menor iniciativa propositiva y a la posterior reformulación del pensamiento de la CEPAL a partir de la década de 1990, que dio origen a lo que se conoce como neoestructuralismo. Teniendo en cuenta este contexto económico poscrisis, sumado a las reformas económicas acompañadas con el consenso de Washington imperantes en la región en la década de 1990, el neoestructuralismo puede entenderse como una reformulación del pensamiento estructuralista para compatibilizarlo con la nueva realidad de apertura comercial, movilidad de capitales, privatización, desregulación y globalización a nivel mundial (Bielschowsky, 2009; Bielschowsky y Torres, 2018). La publicación emblemática que sintetiza el pensamiento neoestructuralista en la CEPAL, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990), se presentó en el vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, donde comenzó a utilizarse el concepto de equidad para hacer referencia a la cuestión distributiva³.

En esta etapa del pensamiento de la CEPAL se subraya que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad genuina es incompatible con la prolongación de los rezagos en relación con la equidad. La articulación entre transformación productiva y equidad se realiza por dos vías, ambas de carácter instrumental. Una de ellas se refiere a la necesidad de contar con una fuerza de trabajo más calificada, que permita aumentar la productividad y esté en condiciones de utilizar las nuevas tecnologías. La otra se presenta con mayor detalle en el trabajo de Fajnzylber (1990), en el que, a partir de la experiencia de

³ Este documento fue coordinado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL de ese momento, Gert Rosenthal, junto con Fernando Fajnzylber (Bielschowsky, 2009).

los países asiáticos, se plantea que el crecimiento se ve favorecido por la equidad, pues una distribución del ingreso menos desigual lleva a un patrón de consumo moderado que permite mayores niveles de ahorro, retomando de alguna manera la idea de los estilos de desarrollo de las décadas anteriores.

En general, la falta de equidad se sigue vinculando con la inserción internacional periférica de los países de la región y ello se traduce en una mala distribución de los recursos, incluidos, además, la educación, la tecnología y el crédito. También se hace hincapié en la adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres de la población. Hay, sin embargo, un mayor optimismo con respecto a las posibilidades de desarrollo capitalista de la región.

En la década de 1990 (y, en menor medida, en la de 2000), el debate giró fundamentalmente en torno a la equidad o inequidad y no a la igualdad o desigualdad. Aunque se menciona reiteradamente la necesidad de un modelo económico que garantice mayor equidad social, no se profundiza en el diagnóstico y la caracterización de las inequidades o el análisis de sus orígenes, más allá de la vinculación general con las estructuras productivas. Los análisis son mucho más exhaustivos y detallados con respecto a las estructuras productivas y al funcionamiento económico, que en relación con las inequidades y su reproducción.

Al respecto, cabe realizar dos contextualizaciones. Por una parte, en la región primaban las reformas con tendencia aperturista, liberalizadora y globalizadora. La CEPAL, como comisión regional de las Naciones Unidas, trabaja con un mandato definido por los países de la región y no se puede desconocer que eso influye en los posicionamientos de la institución o los condiciona. Por otra parte, la temática de la inequidad o la desigualdad estaba básicamente ausente en los debates públicos y académicos, en particular en la década de 1990, tanto en la región como en el mundo. En América Latina y el Caribe, las publicaciones académicas priorizaban el estudio de la pobreza frente a la desigualdad, algo que cambió significativamente a partir de mediados de la década de 2000 (Amarante, Brun y Rossel, 2020). En el mundo anglosajón, el influyente artículo de Atkinson (1997) celebraba en ese momento los indicios de que la distribución del ingreso comenzaba a recibir de nuevo la atención que merecía por parte de los economistas, al marcar la ausencia de la temática en las teorizaciones y los debates económicos en la corriente principal.

En la década de 2000, la equidad sigue constituyendo un elemento central del análisis cepalino, aunque los conceptos de ciudadanía y cohesión social también adquieren relevancia en el debate en el área social (Bielschowsky, 2009). Si bien esta agenda no llegó a consolidarse, el alcance y la adecuación del concepto durkheimiano de cohesión social para comprender la realidad social de la región se exploran en diversos trabajos de la CEPAL (CEPAL, 2007 y 2010a, entre otros). En cambio, la idea de ciudadanía, ligada al ejercicio de los derechos civiles y políticos, pero también económicos, sociales y culturales, tendrá continuidad y mayor relieve en la producción más reciente de la CEPAL. En este marco, y en concordancia con el enfoque de derechos adoptado por las Naciones Unidas, el concepto de ciudadanía apalanca la igualdad de derechos de los individuos y da pie al nuevo énfasis de la CEPAL en la igualdad en los años siguientes. A partir de la década de 2010, estas ideas madurarían en la consolidación de la propuesta de la igualdad como meta y de la transformación productiva como camino para lograrla (véase Bielschowsky y Torres, 2018)⁴. El giro discursivo supone pasar de la transformación productiva “con equidad” a la transformación productiva o cambio estructural “para la igualdad”, aunque esto no parece conllevar cambios sustanciales en las conceptualizaciones. Si bien en diversos estudios de la CEPAL se continuaría vinculando la desigualdad de ingresos con la estructura productiva de la región, se incursionaría además en el análisis detallado de la desigualdad en otras dimensiones relacionadas con las capacidades, incluidos los logros educativos, el acceso a la

⁴ En el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en 2010, se presentó el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010b), en consonancia con la orientación política prevaleciente en la región. En los documentos de los cuatro períodos de sesiones siguientes también se señalaría la igualdad como principal meta del desarrollo económico.

vivienda, los activos y la situación nutricional, entre otros. Se profundiza el análisis de las desigualdades horizontales, considerando el género, la raza, la etnia, el territorio y otros ejes que estructuran la matriz de la desigualdad de la región (CEPAL, 2016). Otra característica distintiva es la relevancia que cobran las desigualdades de género, en consonancia con el debate tanto de política pública como académico (Bielschowsky y Torres, 2018). La centralidad del concepto de autonomía para analizar las desigualdades de género se traduce incluso en la propuesta de indicadores sobre sus distintas dimensiones⁵.

El documento del trigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad*, parece implicar un cambio de énfasis con respecto al papel de la desigualdad en el proceso de desarrollo. En efecto, el documento se centra en la estructura productiva como barrera para la creación de empleos de mayor productividad y calidad. Los problemas distributivos se abordan en relación con sus posibles consecuencias políticas, al plantearse que el menor peso de los estratos medios en las economías regionales, sumado a la mayor incertidumbre y ansiedad económicas y el creciente descontento de este grupo, constituye un campo fértil para las narraciones populistas y xenófobas, que ponen en peligro la sostenibilidad de los regímenes democráticos.

3. La CEPAL y la medición de la desigualdad

Los avances de los países de la región en la recolección periódica de información socioeconómica por medio de encuestas continuas de hogares han dado pie a los aportes de la CEPAL en materia de medición de la desigualdad. En 1996, el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) —iniciativa conjunta de la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial— también ayudó a los países a establecer criterios comunes para la producción de información sobre las condiciones de vida en la región.

Además de apoyar a las oficinas nacionales de estadística en la recolección de esa información, la CEPAL —por medio de su División de Estadísticas— ha construido un repositorio de encuestas de hogares de la región⁶. Allí se estandarizan las variables de las encuestas, especialmente las de ingresos, para permitir la comparabilidad entre los países y se calculan las estadísticas de desigualdad de ingresos⁷. En 1991 comienza a publicarse anualmente el *Panorama Social de América Latina*, cuya primera edición incluye indicadores sobre la distribución del ingreso (participación en el ingreso de los distintos cuartiles, cociente de ingresos del 25% más rico y el 25% más pobre, cociente de ingresos del 10% más rico y el 40% más pobre). A partir de 1996, la publicación incorpora periódicamente el índice de desigualdad de Gini, que en la actualidad se complementa con una serie de indicadores distributivos⁸. De esta forma, en línea con lo planteado anteriormente, la visión de la desigualdad adoptada se traslada al enfoque personal y de los hogares.

Desde los primeros cálculos de la desigualdad de ingresos realizados por la CEPAL se observa la preocupación por la coherencia entre los datos de ingresos de los hogares provenientes de las encuestas y los que surgen de las cuentas nacionales de los países, que la División de Estadísticas de la CEPAL

⁵ El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, establecido en respuesta al acuerdo de los gobiernos en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Consenso de Quito, 2007), propone indicadores en las esferas de la autonomía económica, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía física (véase [en línea] <https://oig.cepal.org/es>).

⁶ La CEPAL también ha desempeñado un papel muy importante en la medición periódica de la pobreza de ingresos en los países de la región.

⁷ La gran variedad de indicadores sociales y demográficos para los países de la región que la CEPAL publica sobre la base de estas encuestas, incluidos diversos indicadores de desigualdad, puede consultarse en la base de datos CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

⁸ En el *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* de la CEPAL también se publican estadísticas sobre la desigualdad de ingresos en la región desde 1996.

también compila. Desde la década de 1990 hasta hace algunos años, la CEPAL optó —siguiendo a Altimir (1987)— por presentar los indicadores de desigualdad (y también los de pobreza) para la región basados en un vector ajustado de ingresos. En primer lugar, se realizaban imputaciones para corregir los datos faltantes de ingresos entre ocupados y jubilados. En segundo lugar, se realizaba un ajuste por fuente de ingresos, que suponía un cambio proporcional para todos los hogares, de manera que el agregado de la fuente de ingresos fuera coherente con el de las cuentas nacionales del país. Los ingresos del capital recibían un tratamiento diferencial, pues solamente se ajustaba el ingreso del capital de los hogares del ventíl superior⁹. Este ajuste se basaba en los supuestos de que la información de las cuentas nacionales era de mejor calidad, al derivar de un sistema de contabilidad integrado y coherente, que las diferencias obedecían a la subdeclaración de los hogares, y no a problemas de truncamiento, y que la subdeclaración estaba más asociada con el tipo de ingreso que con su nivel y seguía un patrón de elasticidad unitaria por nivel de ingresos, excepto en el caso de los ingresos de la propiedad (CEPAL, 2018).

En la reciente actualización de la metodología para la medición de la pobreza que utiliza la CEPAL se realizaron algunas modificaciones en la construcción del agregado de ingresos de los hogares (CEPAL, 2018). Mientras el primer paso de imputación para los casos en que no se declara ningún ítem de ingresos dentro del hogar se mantuvo, se abandonó el procedimiento de ajuste por subregistro de ingresos que incorporaba información de las cuentas nacionales. Entre los argumentos que llevaron a este cambio metodológico se incluye que la cuenta institucional de los hogares se construye regularmente en menos de la mitad de los países, en algunos casos con rezago, y presenta heterogeneidad en el tratamiento de determinadas partidas de ingresos (CEPAL, 2018). La decisión resulta adecuada, en la medida en que la corrección no contribuía a mejorar la calidad ni la viabilidad de la medición del ingreso de los hogares de la región. Sin embargo, como se indica en la siguiente sección, la compatibilización de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales sigue siendo un desafío pendiente y de gran potencial para el análisis distributivo en la región. La valiosa experiencia de la CEPAL permite extraer algunas lecciones sobre sus potenciales riesgos.

III. La desigualdad de ingresos en América Latina entre 1990 y 2021

A continuación, se presenta un panorama general de la trayectoria de la distribución del ingreso en América Latina en las últimas décadas y se analizan las lecciones recientes sobre la estimación de la desigualdad a partir de metodologías o fuentes de datos innovadoras.

1. La evolución de la distribución del ingreso en América Latina desde 1990

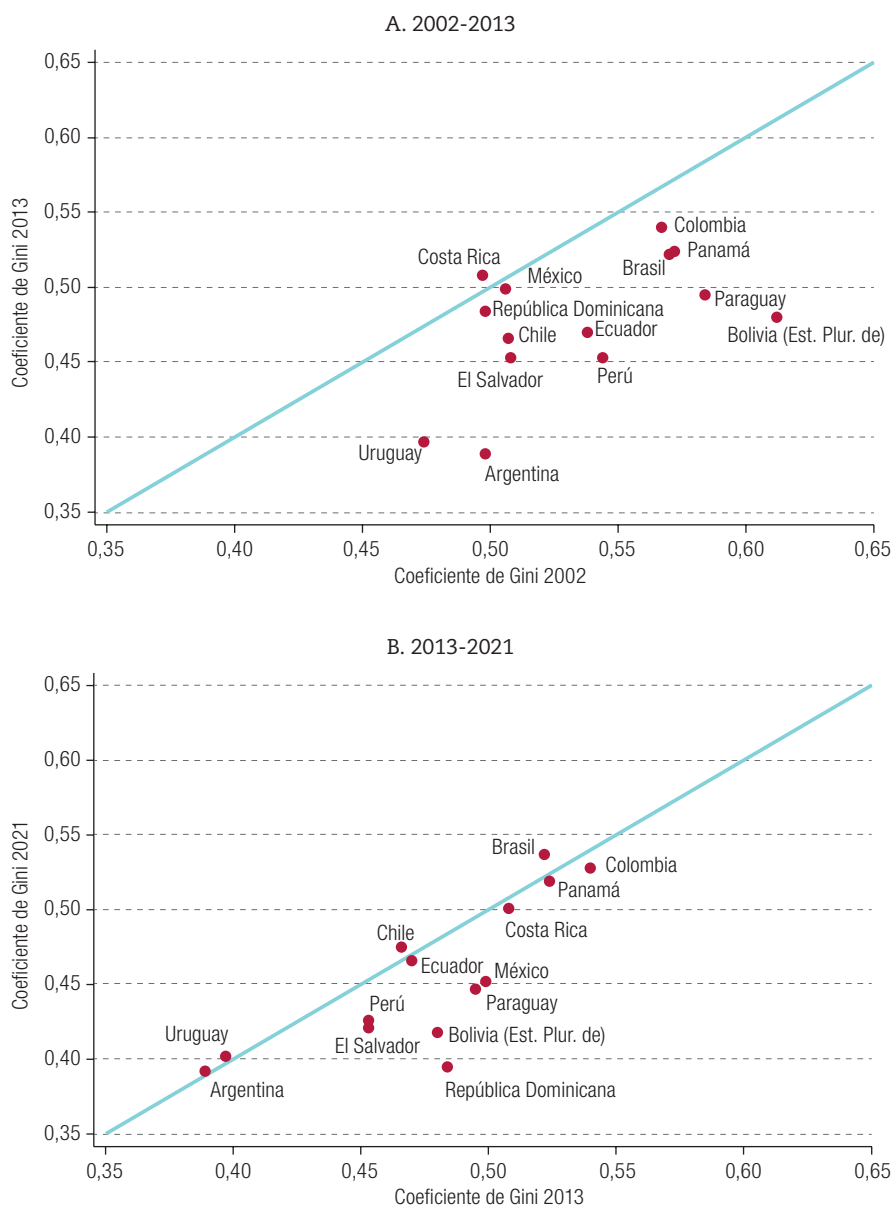
Desde que se dispone de estadísticas confiables que permiten comparar los niveles de desigualdad a nivel mundial, los países de la región figuran entre los más desiguales del mundo (véase, por ejemplo, Alvaredo y Gasparini, 2015)¹⁰. Como sucede a nivel internacional, la relación entre el crecimiento económico de los países y su nivel de desigualdad no muestra un patrón único en todos los países ni en el tiempo.

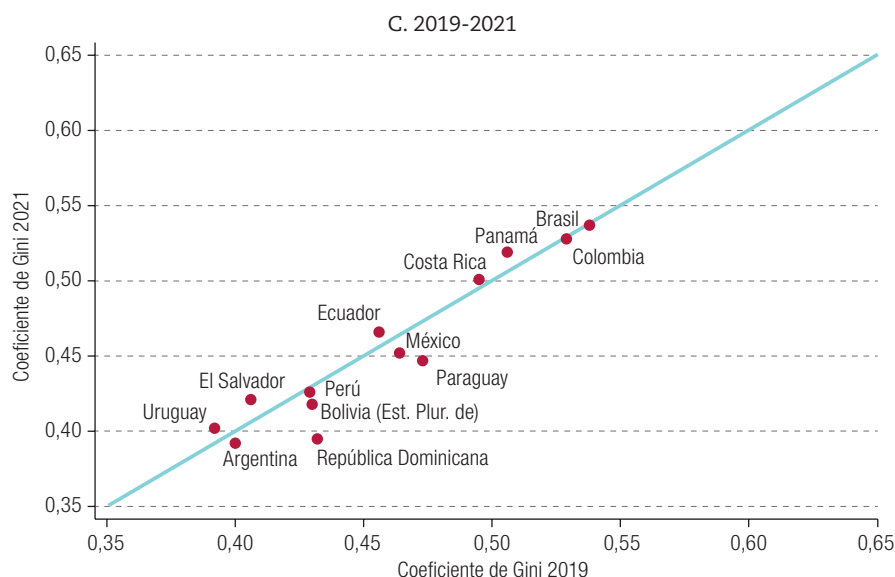
⁹ En el caso de Chile, esta práctica se extendía a los microdatos oficiales de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), que se difundían ya ajustados, lo que generó críticas del sector académico (Pizzolitto, 2005; Bravo y Valderrama Torres, 2011).

¹⁰ La búsqueda de las raíces de esa desigualdad ha generado interesantes debates entre los historiadores económicos. Mientras algunos hacen hincapié en las raíces coloniales del fenómeno (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002; Acemoglu y Robinson, 2008; Engerman y Sokoloff, 2012), otros cuestionan esa hipótesis (Williamson, 2010 y 2015).

Una mirada a las tres últimas décadas muestra patrones temporales claros y diferenciados en relación con la evolución de la desigualdad personal del ingreso en la región. Según Alvaredo y otros (2023), entre alrededor de 1990 y 2012, la desigualdad presenta la forma de una “U” invertida. En la mayor parte de los países, la desigualdad se incrementó durante la década de 1990. Esto fue seguido de un proceso de marcada reducción, que comienza en diferentes años según el país de que se trate. Entre 2002 y 2013, la desigualdad se redujo más de 10 puntos porcentuales en la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia y entre 7 y 9 puntos porcentuales en el Ecuador, el Perú, el Paraguay y el Uruguay. En el caso del Brasil, Chile, Colombia, Panamá y El Salvador se observa una reducción de 3 a 6 puntos porcentuales (véase el gráfico 1). Cabe señalar que, en general, la participación de los ingresos laborales en el producto no ha aumentado en la región en las tres últimas décadas (Abeles, Amarante y Vega, 2014).

Gráfico 1
América Latina (14 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2021





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

Nota: No hay datos disponibles para Chile en 2019-2021.

Entre 2013 y 2021, el patrón es heterogéneo. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana, México y el Paraguay, la desigualdad se redujo significativamente (más de 5 puntos porcentuales), mientras en la mayoría de los países se detecta una relativa estabilidad o incluso un ligero aumento (Brasil y Chile). Si bien el impacto de la pandemia de COVID-19 fue desigualador en la mayoría de los países de la región (entre las excepciones se destaca el Brasil), los incrementos en la desigualdad detectados en 2020 se revirtieron en casi todos los países en 2021 (CEPAL, 2022b).

Las causas del deterioro de la desigualdad en América Latina en la década de 1990 son objeto de controversia y se dispone de resultados de investigación contradictorios en cuanto al impacto que los programas de estabilización y las reformas orientadas al mercado han tenido en la desigualdad (véanse, entre otros, Lustig, 2000; Stallings y Peres, 2000; Morley, 2001; Székely y Mendoza, 2015). Los efectos de los programas de ajuste parecen haber dependido de las condiciones iniciales del país y de las características del programa. También se ha argumentado que las reformas en pro del mercado (apertura comercial y la liberalización de la cuenta de capital, desregulación y privatización) pudieron haber tenido efectos opuestos o compensatorios que dificultan la evaluación general del proceso. En todo caso, en contextos de debilidad de las instituciones sociales y laborales, aunque el papel de las políticas puede considerarse controvertido, la tendencia al aumento de la desigualdad en la década de 1990 a nivel regional es clara.

A partir de finales del siglo pasado y principios del siglo XXI, según el país analizado, comienza a detectarse una reducción generalizada de la desigualdad del ingreso de los hogares en los países de la región, que se constata hasta alrededor de 2013. Los estudios sobre las causas de esta reducción son numerosos y coinciden en señalar la disminución de la prima por educación en los mercados laborales de la región, aunque las experiencias concretas en cada país también parecen estar influidas por las políticas sociales (en particular, el aumento de los programas de transferencias en efectivo) y los factores institucionales (en particular, el aumento del salario mínimo). Algunos autores argumentan que la reducción de la desigualdad de los ingresos laborales fue impulsada por una mayor oferta de trabajadores calificados (López-Calva y Lustig, 2010; Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013)¹¹.

¹¹ Este camino fue muy evidente en el caso del Brasil, donde la reducción de la desigualdad laboral y personal se extendió por un largo período de tiempo y coexistió con un efectivo aumento de la escolarización de la población, con niveles de partida muy bajos (Barros y otros, 2007).

Otros se concentran en la desaceleración de la demanda relativa de mano de obra calificada (Acosta y otros, 2019; De la Torre, Messina y Pienknagura, 2012). Este cambio en la demanda relativa de trabajadores con educación terciaria suele asociarse con el aumento de los precios de las materias primas, que impulsó la demanda de mano de obra no calificada y la reducción de la prima salarial de la educación. El crecimiento de los salarios reales en la parte baja de la distribución en varios países de América Latina se documenta también en Messina y Silva (2018). Si bien la contribución de las transferencias de ingresos también se menciona en distintos estudios (López-Calva y Lustig, 2010; CEPAL, 2012; Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013), la magnitud de su potencial impacto igualador es relativamente menor que la de la reducción de la desigualdad de los ingresos laborales.

Más allá de los intentos de ofrecer explicaciones generales, también se constataron algunas especificidades de los países. En algunos casos, las instituciones del mercado laboral parecen haber desempeñado un papel clave, aunque el análisis de estos aspectos suele ser menos frecuente en la bibliografía sobre el tema. En la Argentina, el Brasil y el Uruguay, diversos estudios indican que el aumento del salario mínimo parece haber tenido un efecto igualador relevante en el mercado de trabajo (véase CEPAL, 2014; Borraz y González Pampillón, 2011; Maurizio y Vázquez, 2016; Engbom y Moser, 2022; Sotomayor, 2021; Ferreira, Firpo y Messina, 2022). También en Costa Rica hay indicios del efecto igualador producido por el aumento del salario mínimo (Gindling y Terrell, 2004). En el caso de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, la reducción de la desigualdad se produjo de manera simultánea con importantes procesos de formalización en el mercado laboral y la asociación entre estos dos fenómenos se explora en distintos estudios (Maurizio, Beccaria y Monsalvo, 2022; Amarante, Arim y Yapor, 2016; Alejo y Parada, 2017). La reducción en los diferenciales salariales debido a la experiencia laboral también se verificó en el caso del Brasil (Ferreira, Firpo y Messina, 2022).

Además de la disminución del rendimiento de la educación, otros autores que analizaron la evolución regional de la desigualdad sobre la base de macropaneles señalan el papel de factores como la mejora de los términos de intercambio (Székely y Mendoza, 2015 y 2017), la reducción de la informalidad en el mercado de trabajo (Amarante y Arim, 2023) o la orientación de los regímenes políticos. Entre los autores que subrayan los factores vinculados con los ciclos políticos, Cornia (2010) señala la adopción de un modelo de desarrollo que enfatiza la prudencia fiscal con políticas macroeconómicas, tributarias, sociales y laborales más equitativas por los gobiernos de centro-izquierda y de izquierda como una de las causas de la reducción de la desigualdad. Feierherd y otros (2023) analizan los regímenes políticos y la distribución del ingreso en los países de América Latina entre 1992 y 2017 y encuentran un efecto de los gobiernos de izquierda que incrementa la participación de los deciles inferiores e intermedios de la distribución. Incluso al controlar por los factores económicos, sus resultados sugieren que los países experimentaron una reducción de la desigualdad de ingresos más pronunciada tras la llegada de la izquierda al poder, debido a su mayor propensión a aplicar políticas como el aumento del salario mínimo y el establecimiento de pensiones sociales más generosas e impuestos progresivos, que redistribuyeron los ingresos en favor de los deciles de ingresos más bajos. En la ciencia política también se ha destacado la relación entre la disminución de la desigualdad en la región y factores políticos como la democratización, el ascenso de la izquierda y la competencia electoral (véanse, entre otros, Huber y otros, 2006; Huber y Stephens, 2012; Roberts, 2014). Se ha argumentado que el ciclo político y el papel de las políticas (re)distributivas reforzaron el impacto de los resultados del mercado laboral, al sugerir que las presiones políticas obligaron a los gobiernos a gestionar el auge de las materias primas de forma más eficaz que en el pasado (Sánchez-Ancochea, 2021).

Más allá de las especificidades de los países en cuanto a los factores que explican la reducción de la desigualdad, los distintos autores ya manifestaban su escepticismo en cuanto a la sostenibilidad de estos logros en contextos menos favorables. La tercera etapa, que comienza alrededor de 2013 y parece extenderse hasta el momento de redacción de este artículo (con las particularidades de los

sucesos de los últimos años relacionados con la pandemia de COVID-19), efectivamente refleja — como ya se mencionó— que, mientras en algunos países la desigualdad permanece constante o incluso empeora, en otros sigue disminuyendo.

2. Los sectores de altos ingresos, las rentas de capital y la distribución de la riqueza

El análisis previo se basa en las encuestas de hogares que, como es sabido, no cubren adecuadamente los ingresos en el tope, en particular los ingresos de capital. Esto constituye una seria limitación, pues la distribución de las rentas de capital y la riqueza se ha incluido en muchos de los análisis estructuralistas y dependentistas. El examen de la desigualdad del ingreso del capital y la riqueza ha sido menos frecuente en los estudios distributivos contemporáneos debido, entre otros factores, a la menor disponibilidad de datos. Entre las excepciones, cabe mencionar el trabajo de Torche y Spilerman (2006), que analizaron la concentración de las distintas fuentes de riqueza en 16 países de la región y pusieron de relieve la altísima concentración de la tierra y la propiedad desde la época colonial.

Afortunadamente, el panorama está cambiando. Desde los trabajos iniciales del fallecido economista inglés Anthony Atkinson, se está desarrollando una agenda de investigación que subraya la importancia de las rentas de capital, la distribución de la riqueza y la insuficiencia de las encuestas de hogares para captar estos fenómenos (Alvaredo y otros, 2013). Cabe señalar que, en el caso latinoamericano, esta insuficiencia ya se había señalado tempranamente en los trabajos de Altimir (1987), que dieron pie a las series de indicadores de desigualdad ajustadas a cuentas nacionales publicadas por la CEPAL. Esta agenda dio lugar a la recuperación y la ampliación de la tradición del análisis distributivo “a la Kuznets”, basado en la utilización de información administrativa. En el marco de esta línea de investigación, se desarrollaron metodologías para combinar las encuestas con los registros tributarios de imposición a la renta y la riqueza y nuevos métodos de corrección de la subdeclaración de ingresos y la omisión de declaración en las encuestas de hogares (Alvaredo, 2011; Jenkins, 2017; Piketty, Yang y Zucman, 2019; Blanchet, Flores y Morgan, 2022). Asimismo, en el marco de la metodología de cuentas nacionales distributivas, se tomaron medidas para escalar la distribución del ingreso a las cuentas nacionales, incluidas la cuenta de los hogares y la totalidad del producto (Piketty, Saez y Zucman, 2018). Lustig (2020) presenta un resumen de los diferentes enfoques y Flachaire, Lustig y Vigorito (2022) analizan sus limitaciones.

La evolución reciente de la desigualdad en América Latina se analiza en diversos estudios que incorporan información proveniente de los registros administrativos (en particular, de las declaraciones de impuestos) y aportan elementos que cuestionan la reducción generalizada que surge de las mediciones basadas en encuestas de hogares, presentadas en los párrafos anteriores. Por ejemplo, Alvaredo y Londoño Vélez (2014) y Burdín y otros (2022) señalan que, en el período en que el coeficiente de Gini calculado sobre la base de las encuestas de hogares (2006-2010) se redujo, en tanto la participación de ingresos más altos (1%) en Colombia y el Uruguay se mantuvo estable (alrededor del 20% y el 14%, respectivamente). En el caso uruguayo, la redistribución se registró en el 99% de menores ingresos de la población, principalmente en las rentas laborales, mientras las de capital se concentraron. Flores y otros (2020) encontraron tendencias opuestas en Chile, con un aumento de la proporción de los ingresos más elevados desde 2000, según los registros tributarios, y una disminución según las encuestas de hogares. En el caso del Brasil, Souza y Medeiros (2015) concluyeron que los índices de desigualdad se mantuvieron estables entre 2006 y 2012, con una participación del 1% de la población con mayores ingresos de alrededor del 25% de los ingresos totales.

También con respecto al Brasil, Morgan (2017) realiza un ejercicio que abarca la corrección con datos fiscales y el escalamiento a cuentas nacionales distributivas. El autor encuentra una tendencia

creciente en el nivel de concentración de ingresos en el Brasil en el 1% de la población de mayores ingresos y una marcada estabilidad en el coeficiente de Gini, que contradicen los resultados previos basados en encuestas de hogares, que indicaban un período prolongado de disminución de la desigualdad (López-Calva y Lustig, 2010; Barros, Foguel y Ulyssea, 2006). Cabe destacar que en este estudio también se informó de una disminución de la desigualdad relacionada con los ingresos laborales, de manera coherente con la literatura previa.

A partir de una metodología similar, De Rosa, Flores y Morgan (2022) proporcionan estimaciones de desigualdad para diez países latinoamericanos y distinguen series con información de encuestas de hogares corregidas con datos fiscales y ampliaciones a componentes del ingreso nacional (cuentas nacionales distributivas). En todos los países analizados, los coeficientes de Gini derivados de encuestas y corregidos con datos fiscales siguen la misma evolución que los indicadores basados en encuestas, excepto en los casos del Brasil y México, donde las encuestas muestran una reducción, pero los datos corregidos muestran que no hubo cambios. Al estimar la participación del centil de mayores ingresos de la población y también al escalar a cuentas nacionales distributivas, las discrepancias se acentúan y la tendencia a la reducción de la desigualdad detectada con las encuestas de hogares se revierte en más países. Como señalan De Rosa y Vilá (2023), más allá de la complejidad, el escalamiento a nivel de cuentas nacionales evidencia cambios en los patrones de retiro de utilidades por parte de los propietarios de empresas, que no se observan en el análisis basado en encuestas y registros fiscales y pueden afectar la evolución de las medidas de desigualdad.

Si bien esta nueva línea de investigación es indudablemente prometedora en cuanto a sus aportes a la comprensión de los fenómenos distributivos, los registros tributarios son una fuente de información limitada en general, y en el caso latinoamericano en particular, debido a los altos niveles de informalidad, elusión y evasión fiscal. Al mismo tiempo, disponen de un escaso número de covariables, lo que dificulta superar los análisis meramente descriptivos. Para potenciar la comprensión de la desigualdad de ingresos en la región es necesario seguir trabajando en la complementariedad de los registros administrativos, las cuentas nacionales y las encuestas de hogares, sin desconocer que estas últimas son imprescindibles, ni descuidar su calidad.

IV. Desafíos del nuevo contexto

En las secciones anteriores se ilustran los distintos desafíos que surgen al reflexionar sobre la desigualdad en la región. Algunos suponen la necesidad de continuar desarrollando el pensamiento económico en torno al origen de la desigualdad, otros se relacionan con las metodologías y la información para su medición y un tercer grupo corresponde al espacio de las políticas públicas. A continuación, se presentan algunas reflexiones sobre estos aspectos.

La evolución de la desigualdad presentada en la sección anterior pone de relieve que, a 75 años de la fundación de la CEPAL, la preocupación de Prebisch (véase el epígrafe) sobre la distribución de los ingresos en la región sigue plenamente vigente. La breve recapitulación del pensamiento estructuralista subraya la relación entre el funcionamiento general del sistema económico y las desigualdades sociales, deteniéndose en la diferenciación de las remuneraciones, los patrones de consumo y, sobre todo, la variedad de estilos y fines principales del desarrollo. Estos aspectos deberían orientar una agenda de investigación exhaustiva, que contemple la relevancia intrínseca e instrumental de la desigualdad y su relación con los procesos macroeconómicos y productivos. El neoestructuralismo podría constituir uno de los pilares de esta agenda.

Desde esta perspectiva, la línea de investigación de los sectores de mayores ingresos de la población puede beneficiarse si se amplía más allá del análisis de la división de los ingresos e incorpora

una mirada más abarcadora, que diferencie grupos económicos y sociales y otras categorías de importancia creciente, como los puestos de trabajos que podrían perderse a causa de la digitalización. Asimismo, una perspectiva de este tipo favorecería la integración del análisis de la distribución personal y funcional del ingreso, incorporando la mirada sobre la dinámica económica y, en particular, sobre la apropiación y el uso del excedente económico, las utilidades y las ganancias empresariales que, al no trasladarse a la esfera de los hogares, no suelen considerarse en el análisis de la distribución personal o de los altos ingresos.

A partir de la experiencia reciente en la región, cabe preguntarse por las dimensiones que deben enfatizarse en la agenda de políticas públicas para continuar reduciendo la desigualdad. Lejos de hacer una propuesta exhaustiva, que supondría abordar aspectos relativos al funcionamiento de todo el sistema económico y atacar desigualdades de reconocimiento (como las de género, etnia y las que afectan a grupos de la población estigmatizados o discriminados) y el acceso a recursos económicos, este trabajo se concentra en algunas medidas a corto y mediano plazo. En el análisis de los factores que redundaron en una disminución generalizada de la desigualdad se señaló la expansión educativa como uno de los factores relevantes. Esta expansión es una de las razones de la reducción del cociente entre los salarios de los trabajadores calificados y los trabajadores con poca calificación, elemento que explica una parte considerable de la reducción de la desigualdad de los ingresos. La pandemia de COVID-19 puso en riesgo los avances en materia de expansión del acceso a la educación, fomentando además la desigualdad en los niveles de aprendizaje (Neidhöfer, Lustig y Tommasi, 2021). En función de esto, un componente fundamental de la agenda radica en continuar la expansión del acceso a la educación para los estratos pobres y vulnerables de la población, reduciendo al mismo tiempo la desigualdad en la calidad. Asimismo, la oferta educativa debe adecuarse a la cambiante demanda laboral, que se verá crecientemente influenciada por los procesos de automatización y la difusión de la inteligencia artificial. La transmisión de estos nuevos conocimientos y habilidades debe ir de la mano del desarrollo de capacidades y actitudes que fortalezcan el ejercicio de la ciudadanía en la región.

Otro factor que contribuyó a la reducción de la desigualdad es la expansión de los programas de transferencias monetarias a las familias con hijos en edad escolar y las personas mayores. Los países gastan una parte relativamente pequeña del PIB en estas prestaciones, sobre todo en el caso de la infancia. Es necesario asignar más recursos a programas dirigidos a reducir la vulnerabilidad de los hogares y estabilizar sus ingresos. En términos más generales, la región debe repensar sus sistemas de protección social de cara a los nuevos riesgos de los mercados de trabajo y las crisis de distinto tipo, como evidenció la reciente pandemia.

Dos factores adicionales que contribuyeron a la reducción de la desigualdad en algunos países fueron el incremento del salario mínimo y, en general, el fortalecimiento de las instituciones laborales (formalización, mecanismos de negociación salarial). La gestión adecuada de las políticas salariales y de empleo debe formar parte intrínseca de la agenda para mejorar la distribución personal (Messina y Silva, 2018) y funcional del ingreso.

Las medidas adoptadas durante el período de reducción de la desigualdad apuntaron a incrementar de manera más rápida los ingresos de los grupos de población de ingresos bajos y medios. Sigue pendiente reducir la participación de los más ricos (el emblemático “1%”) en el control de la riqueza y los ingresos, con los consecuentes problemas de economía política y poder que ello supone. Uno de los mecanismos para lograrlo es, obviamente, el fiscal. Según los análisis disponibles, la política fiscal (impuestos y transferencias) reduce la desigualdad en los países de América Latina, pero en menor medida que en otros países de ingresos medianos no latinoamericanos y de manera muy heterogénea según el país analizado. Es preocupante que, debido a la carga de impuestos indirectos, en algunos países el sistema fiscal redunde en un incremento de la pobreza posfiscal (Lustig, 2017; Lustig, Martínez Pabon y Pessino, 2023). En otras palabras, el sistema fiscal no se ha utilizado cabalmente para una redistribución eficaz del ingreso y la riqueza. Si bien incrementar los impuestos no es la mejor solución en todos los

casos, en un subconjunto de países sí lo es. Lo importante es lograr una efectiva progresividad. En un análisis de las políticas impositivas adoptadas en la región con respecto a los sectores de altos ingresos, Bérngolo, Londoño Vélez y Tortarolo (2023) sugieren que, para gravar efectivamente a estos sectores es necesario ampliar la base impositiva y, en particular, repensar las normas relativas a las rentas de capital, las rentas extranjeras y las rentas de las empresas unipersonales y las sociedades.

En todo caso, se debe tener presente que, para implementar de manera cabal la agenda de un sistema tributario que realmente grave los ingresos extremadamente altos, es fundamental que la ciudadanía pueda monitorearlo. Para ello, es imprescindible que se generalice el acceso sistemático a los datos administrativos de impuestos, seguridad social y cuentas nacionales y que se resuelvan los problemas de calidad de la información y las contradicciones entre fuentes que se han hecho patentes al tratar de conciliar los datos. No se puede corregir la desigualdad si no se sabe cuánta desigualdad hay, tanto antes como después de la política fiscal. Dada su larga tradición de colaborar con las oficinas de estadística y otras instituciones administrativas de la región, la CEPAL tiene la capacidad de asumir el liderazgo en este proceso.

Bibliografía

- Abeles, M., V. Amarante y D. Vega (2014), "Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010", *Revista CEPAL*, N° 114 (LC/G.2629-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acemoglu, D. y D. Autor (2011), "Skills, tasks and technologies: implications for employment and earnings", *Handbook of Labor Economics*, vol. 4, parte B, O. Ashenfelter y D. Card (eds.), North Holland.
- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2008), "Persistence of power, elites, and institutions", *American Economic Review*, vol. 98, N° 1, marzo.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2002), "Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 4, noviembre.
- Acosta, P. y otros (2019), "Educational upgrading and returns to skills in Latin America: evidence from a supply-demand framework", *Latin American Economic Review*, vol. 28, N° 18, diciembre.
- Alejo, J. y C. Parada (2017), "Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso de Brasil", *Revista Desarrollo y Sociedad*, vol. 78.
- Altimir, O. (1987), "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", *Review of Income and Wealth*, vol. 33, N° 2, junio.
- Alvaredo, F. (2011), "A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient", *Economics Letters*, 110, N° 3, marzo.
- Alvaredo, F. y L. Gasparini (2015), "Recent trends in inequality and poverty in developing countries", *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, A. Atkinson y F. Bourguignon, Elsevier.
- Alvaredo, F. y J. Londoño Vélez (2014), "High income and income tax in Colombia, 1993-2010", *Revista de Economía Institucional*, vol. 16, N° 31, julio.
- Alvaredo, F. y otros (2023), "Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America", *Latin America and Caribbean Inequality Review*, en prensa.
- (2013), "The top 1 percent in international and historical perspective", *Journal of Economic Perspectives*, 27, N° 3.
- Amarante, V. y R. Arim (2023), "Inequality and informality revisited: the Latin American case", *International Labour Review*, vol. 162, N° 3, septiembre.
- Amarante, V., R. Arim y M. Yapor (2016), "Decomposing inequality changes in Uruguay: the role of formalization in the labor market", *IZA Journal of Labor & Development*, vol. 5, N° 13.
- Amarante, V., M. Brun y C. Rossel (2020), "Poverty and inequality in Latin America's research agenda: a bibliometric review", *Development Policy Review*, vol. 38, N° 4, julio.
- Atkinson, A. (1997), "Bringing income distribution in from the cold", *The Economic Journal*, vol. 107, N° 441, marzo.
- (1975), *The Economics of Inequality*, Oxford, Oxford University Press.

- Atkinson, A. y T. Piketty (eds.) (2007), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Autor, D. y otros (2020), "The fall of the labor share and the rise of superstar firms", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, N° 2, mayo.
- Azevedo, J. P., G. Inchauste y V. Sanfelice (2013), "Decomposing the recent inequality decline in Latin America", *Policy Research Working Paper*, N° WPS 6715, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barros, R. P., M. Foguel y G. Ulyssea (coords.) (2006), *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Brasília, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).
- Barros, R. P. y otros (2007), "A queda recente da desigualdade de renda no Brasil", *Texto para Discussão*, N° 1258, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).
- Bérgolo, M., J. Londoño Vélez y D. Tortarolo (2023), "Tax progressivity and taxing the rich in developing countries: lessons from Latin America", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 39, N° 3.
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Bielschowsky, R. (2009), "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1998), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. I (LC/G.2699), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.) (2018), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blanchet, T., I. Flores y M. Morgan (2022), "The weight of the rich: improving surveys using tax data", *The Journal of Economic Inequality*, 20, N° 1, febrero.
- Borraz, F. y N. González Pampillón (2011), "Assessing the distributive impact of more than doubling the minimum wage: the case of Uruguay", *Documento de Trabajo*, N° 17/11, Universidad de la República.
- Bravo, D. y J. A. Valderrama Torres (2011), "The impact of income adjustments in the Casen Survey on the measurement of inequality in Chile", *Estudios de Economía*, 38, N° 1.
- Burdín, G. y otros (2022), "Falling inequality and the growing capital income share: Reconciling divergent trends in survey and tax data", *World Development*, vol. 152, abril.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15), Santiago.
- (2021), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- (2018), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
- (2012), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2010a), *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (LC/G.2420), Santiago.
- (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/L.548), Santiago.
- (1952), *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), Santiago.
- (1951a), *Estudio Económico de América Latina, 1950* (E/CN.12/217/Rev.1), Santiago.
- (1951b), *Estudio Económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Santiago.
- Cornia, G. A. (2010), "Income distribution under Latin America's new left regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, N° 1.
- De la Torre, A., J. Messina y S. Pienknagura (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation: LAC Semiannual Report*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Rosa, M., I. Flores y M. Morgan (2022), "More unequal or not as rich? Revisiting the Latin American exception", *Working Paper*, N° 2022/13, World Inequality Lab.

- De Rosa, M. y J. Vilá (2023), “Beyond tax-survey combination: inequality and the blurry household-firm border”, *The Journal of Economic Inequality* [en línea] <https://doi.org/10.1007/s10888-023-09566-w>.
- Engbom, N. y C. Moser (2022), “Earnings inequality and the minimum wage: evidence from Brazil”, *American Economic Review*, 112, N° 12, diciembre.
- Engerman, S. L. y K. L. Sokoloff (2012), *Economic development in the Americas since 1500: endowments and institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fajardo, M. (2022) *The world that Latin America created: the United Nations Economic Commission for Latin America in the development era*, Cambridge, Harvard University Press.
- Fajnzylber, F. (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío: comparación de patrones contemporáneos de industrialización””, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Feierherd, G. y otros (2023), “The pink tide and income inequality in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 65, N° 2.
- Ferreira, F., S. Firpo y J. Messina (2022), “Labor market experience and falling earnings inequality in Brazil: 1995-2012”, *The World Bank Economic Review*, vol. 36, N° 1, febrero.
- Flachaire, E., N. Lustig y A. Vigorito (2022), “Underreporting of top incomes and inequality: a comparison of correction methods using simulations and linked survey and tax data”, *Review of Income and Wealth* [en línea] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/roiw.12618>.
- Flores, I. y otros (2020), “Top incomes in Chile: a historical perspective on income inequality, 1964–2017”, *Review of Income and Wealth*, vol. 66, N° 4, diciembre.
- Fraser, N. y A. Honneth (2004), *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, Nueva York, Verso.
- Furtado, C. (1969), “Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista”, *Investigación Económica*, vol. 29, N° 113, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), enero-marzo.
- Gindling, T. y K. Terrell (2004), “Minimum wages, inequality and globalization”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 26, N° 1.
- Glyn, A. (2009), “Functional distribution and inequality”, *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, W. Salverda, B. Noral y T. Smeeding (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Graciarena, J. (1976), “Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gronдона, A. (2014), *Saber de la pobreza: discursos y subclases en la Argentina entre 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Hirschman, A. O. (1968), “The political economy of import-substituting industrialization in Latin America”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, N° 1, febrero.
- Huber, E. y J. Stephens (2012), *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.
- Huber, E. y otros (2006), “Politics and inequality in Latin America and the Caribbean”, *American Sociological Review*, vol. 71, N° 6, diciembre.
- Jenkins, S. (2017), “Pareto models, top incomes and recent trends in UK income inequality”, *Economica*, vol. 84, N° 334, abril.
- Lamont, M. (2018), “Addressing recognition gaps: destigmatization and the reduction of inequality”, *American Sociological Review*, vol. 83, N° 3, junio.
- López-Calva, L. F. y N. Lustig (eds.) (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lustig, N. (2020), “The ‘missing rich’ in household surveys: causes and correction approaches”, *Working Papers Series*, N° 520, Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).
- _____(2017), “El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)”, *El Trimestre Económico*, vol. 84, N° 335, julio-septiembre.
- _____(2000), “Crises and the poor: socially responsible macroeconomics”, *Economía*, vol. 1, N° 1.
- _____(1988), “Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo”, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 23, Centro de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo.
- _____(1982), “Characteristics of Mexican economic growth: empirical testing of some Latin American structuralist hypotheses”, *Journal of Development Economics*, vol. 10, N° 3, junio.
- Lustig, N., V. Martínez Pabon y C. Pessino (2023), “Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in Latin America”, *LACIR Working Papers Series*, por aparecer.

- Maurizio, R. y G. Vázquez (2016), "Impactos distributivos del salario mínimo en América Latina: los casos de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 135, N° 1.
- Maurizio, R., L. Beccaria y A. Monsalvo (2022), "Labour formalization and inequality: the distributive impact of labour formalization in Latin America since 2000", *Development and Change*, vol. 53, N° 1, enero.
- Messina, J. y J. Silva (2018), *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mirowski, P. y D. Plehwe (eds.) (2015), *The Road from Mont Pèlerin: the Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Morgan, M. (2017), "Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015", *Working Paper*, N° 2017/12, World Inequality Lab.
- Morley, S. (2001), *The income distribution problem in Latin America and the Caribbean*, Libros de la CEPAL (LC/G.2127-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Neidhöfer, G., N. Lustig y M. Tommasi (2021), "Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 19, N° 3, julio.
- Pereira, G. (2014), "El espacio normativo de la autonomía como realización de la igualdad", *serie Políticas Sociales*, N° 191 (LC/L.3792), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T., E. Saez y G. Zucman (2018), "Distributional national accounts: methods and estimates for the United States", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, N° 2, mayo.
- Piketty, T., L. Yang y G. Zucman (2019), "Capital accumulation, private property, and rising inequality in China, 1978-2015", *American Economic Review*, vol. 109, N° 7, julio.
- Pinto, A. (1976), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 145, enero-marzo.
- Pizzolitto, G. (2005), "Poverty and inequality in Chile: methodological issues and a literature review", *Documentos de Trabajo*, N° 20, La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- _____(1946), *Memoria: primera reunión de técnicos sobre problemas de banca central del continente americano celebrada en la ciudad de México*, Gráfica Panamericana.
- Roberts, K. (2014), "The politics of inequality and redistribution in Latin America's post-adjustment era", *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, G. A. Cornia (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- Sánchez-Ancochea, D. (2021), "The surprising reduction of inequality during a commodity boom: what do we learn from Latin America?", *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 24, N° 2.
- Sen, A. (1995), *Inequality reexamined*, Harvard University Press.
- _____(1973), *On Economic Inequality*, Oxford, Oxford University Press.
- Sotomayor, O. (2021), "Can the minimum wage reduce poverty and inequality in the developing world? Evidence from Brazil", *World Development*, vol. 138, N° 105182, febrero.
- Souza, P. H. G. F. y M. Medeiros (2015), "Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012", *Sociologies in Dialogue*, vol. 1, N° 1, julio-diciembre.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stantcheva, S. (2022), "Inequalities in the times of a pandemic", *Economic Policy*, vol. 37, N° 109, enero.
- Székely, M. y P. Mendoza (2017), "Declining inequality in Latin America: structural shift or temporary phenomenon?", *Oxford Development Studies*, vol. 45, N° 2.
- _____(2015), "Is the decline in inequality in Latin America here to stay?", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 16, N° 3.
- Tavares, M. C. y J. Serra (1971), "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente", *El Trimestre Económico*, vol. 38, N° 152(4), octubre-diciembre.

- Torche, F. y S. Spilerman (2006), "Household Wealth in Latin America", *Research Paper*, 2006/114, Helsinki, Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Varsavsky, O. (1971), "Largo plazo: ¿un solo estilo?", *El Trimestre Económico*, vol. 38, N° 152(4), octubre-diciembre.
- Veblen, T. (1899/2004), *Teoría de la clase ociosa*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (obra original publicada en 1899).
- Vuskovic, P. (1974), "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*, Lectura N° 6, J. Serre (ed.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, J. G. (2015), "Latin American inequality: colonial origins, commodity booms or a missed twentieth-century leveling?", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 16, N° 3.
- _____(2010), "Five centuries of Latin American income inequality", *Revista de Historia Económica*, vol. 28, N° 2.

Igualdad de género y sociedad del cuidado

Ana Gúezmes García, Nicole Bidegain Ponte y María Lucía Scuro

Recibido: 21/08/2023
Aceptado: 22/08/2023

Resumen

En este artículo se hace una revisión de los aportes conceptuales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a la comprensión de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe en las últimas décadas. A través del examen de la información disponible se analiza la persistencia de la división sexual del trabajo como nudo estructural de la desigualdad de género y posteriormente se presenta la propuesta de la CEPAL de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo y de organización de la sociedad —la sociedad del cuidado—, así como sus implicaciones para el diseño de las políticas públicas en la región.

Palabras clave

Mujeres, igualdad de género, CEPAL, adelanto de la mujer, economía del cuidado, hogares, trabajo no remunerado, cuidadores, empleo de la mujer, política social, política laboral, política fiscal, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

B54, I38, O54

Autoras

Ana Gúezmes García es Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: ana.guezmes@un.org.

Nicole Bidegain Ponte es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Correo electrónico: nicole.bidegain@un.org.

María Lucía Scuro es Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Correo electrónico: lucia.scuro@un.org.

I. Introducción

La estructura productiva de América Latina y el Caribe, por su escasa diversificación, vulnerabilidad a los choques externos y bajo aprovechamiento de las capacidades humanas, entre otras características, no favorece la superación de las desigualdades de género y una inserción laboral de las mujeres que contribuya a su autonomía económica. Por otra parte, la persistencia de la discriminación y la violencia hacia las mujeres y la sobrecarga de trabajo no remunerado operan como barreras para su participación plena en la economía y frenan la innovación y la creación de ambientes laborales más diversos y sociedades habilitantes de mayores niveles de igualdad (CEPAL, 2019 y 2022a).

El mundo y la región enfrentan un escenario de crisis en cascada: a los efectos sin precedentes que tuvo la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se suma el agravamiento de la situación económica, social y ambiental como consecuencia de las crisis internacionales en los sectores de la salud, los cuidados, la energía, la alimentación y las finanzas. Además, los crecientes desafíos que impone el cambio climático, el elevado nivel de endeudamiento público y el aumento de la demanda de cuidados han ocasionado una pérdida masiva de empleo de las mujeres, a la vez que se ha puesto en evidencia la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida. La cascada de choques que han afectado a los países ha creado una verdadera crisis del desarrollo en la región (CEPAL, 2023a y 2023b).

América Latina y el Caribe afronta así múltiples desafíos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que, para lograr una reactivación con transformación, es necesario aprovechar un conjunto de oportunidades para el crecimiento, la generación de empleo y el acceso de las mujeres a sectores estratégicos para la reactivación y la sostenibilidad. Estas áreas de oportunidad para la dinamización del crecimiento y la transformación incluyen la transición energética, la electromovilidad, la economía circular, el turismo sostenible, la seguridad alimentaria y el gobierno electrónico, entre otras (CEPAL, 2022d). Sin duda la igualdad de género y la plena participación de las mujeres es central en todas estas prioridades.

En esta línea, la CEPAL ha planteado un cambio paradigmático y profundamente civilizatorio: la sociedad del cuidado, que requiere una transformación profunda que reconozca los vínculos entre la economía, la sociedad y medio ambiente (CEPAL, 2022a). La sociedad del cuidado implica un nuevo estilo de desarrollo que ubica en el centro la igualdad y la sostenibilidad de la vida y del planeta, considera la ecoddependencia —o dependencia humana respecto de la naturaleza— y la interdependencia entre las personas y el cuidado como una necesidad, un trabajo y un derecho.

Esta propuesta ya es parte de la Agenda Regional de Género, el acumulado de compromisos y acuerdos que los Gobiernos de América Latina y el Caribe han alcanzado en los últimos 45 años en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y que muestran un claro rumbo en materia de igualdad de género y cuidados. El concepto de sociedad del cuidado se nutre de los aportes de la economía y los movimientos feministas y el paradigma del buen vivir propuesto por los Pueblos Indígenas y las poblaciones afrodescendientes de la región, así como del diálogo multilateral y constructivo con los gobiernos. En este sentido, el Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023b), aprobado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que integra la Agenda Regional de Género, es un instrumento que sintetiza el compromiso y la hoja de ruta de una región que busca responder a las necesidades crecientes de cuidado de las personas y del planeta, lograr la autonomía de las mujeres en su diversidad y la igualdad de género con políticas de Estado, financiamiento suficiente, un multilateralismo renovado y un cambio de la organización de la sociedad en su conjunto.

El presente artículo “Igualdad de género y sociedad del cuidado” es parte de la edición especial de *Revista CEPAL* conmemorativa del 75° aniversario de la Comisión. Después de esta introducción, en la segunda sección se revisan los aportes conceptuales de la CEPAL a la comprensión de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe; en la tercera se aborda la persistencia de la división sexual del trabajo como nudo estructural de la desigualdad de género; en la cuarta se presentan recomendaciones de políticas públicas para transitar a un nuevo modelo de desarrollo y organización de la sociedad, la sociedad del cuidado.

II. Aportes conceptuales de la CEPAL a la comprensión de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe

El análisis de la desigualdad en sus múltiples dimensiones constituye uno de los pilares centrales del pensamiento de la CEPAL. Cabe destacar que las propuestas conceptuales elaboradas por la CEPAL se nutren del intercambio con los ministerios y mecanismos para el adelanto de las mujeres, así como de los aportes de la economía feminista y de especialistas en género y derechos humanos y del trabajo del sistema de las Naciones Unidas, en el marco de los diálogos intergubernamentales que tienen lugar en la Organización y con los movimientos feministas y organizaciones de mujeres de la región.

En la década de 2000, la CEPAL promovió en la región el concepto de “autonomía de las mujeres” como categoría analítica clave para la política pública. Con la creación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), a partir de la solicitud de los Gobiernos en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 2007, la CEPAL enfoca la mirada en la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres a través de la construcción de indicadores estratégicos. La autonomía de las mujeres se entiende como resultado de contar con la capacidad para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas en condiciones de igualdad. Para su logro se requiere, entre otras condiciones, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la participación plena en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida pública y política y el acceso a ingresos, propiedad y tiempo, sobre la base de una cultura sin patrones patriarcales y sin discriminación (CEPAL, 2023c).

En los últimos 20 años la CEPAL ha trabajado en el fortalecimiento de las capacidades de los países para la producción de información estadística en relación con la desigualdad de género y la autonomía de las mujeres. Uno de los indicadores clave que ha construido la CEPAL a través del OIG se refiere al tiempo total de trabajo, es decir, la suma del tiempo dedicado al trabajo remunerado y al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Este indicador ha contribuido a visibilizar el tiempo como una dimensión crucial para comprender la desigualdad de género en la región y a ampliar los supuestos sobre la conceptualización de trabajo, ya que considera no solo el trabajo orientado al mercado, sino también el trabajo que realizan principalmente las mujeres en los hogares de forma no remunerada para el sostenimiento de la vida y la reproducción social.

Otros organismos del sistema de las Naciones Unidas han aportado a esta conceptualización ampliada del trabajo. Se destaca, en particular, la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se amplió el alcance de las estadísticas del trabajo al reconocer la necesidad de recopilar datos sobre diferentes formas de trabajo, tanto remunerado como no remunerado (OIT, 2013).

Tras la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en 2015, la CEPAL acompañó a los países de la región, que tuvieron un papel decisivo en términos de la propuesta referente a la

igualdad de género, en la reflexión sobre dos aspectos principales. Se analizó, en primer lugar, cómo se vincula la Agenda 2030 con los compromisos asumidos en la Agenda Regional de Género y, en segundo lugar, por qué a pesar de los avances normativos todavía las brechas de género persisten en múltiples áreas.

Con respecto al primer punto, se identificó que la Agenda 2030 superaba a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y tenía Objetivos más ambiciosos, por ejemplo, reducir la desigualdad en los países y entre ellos (ODS 10) y fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17). El compromiso con la igualdad de género y con los derechos y el empoderamiento de las mujeres es transversal a toda la Agenda 2030. Está presente en la declaración, en los ODS y sus metas y en los medios de implementación, así como en el seguimiento y examen y en los indicadores propuestos para su medición. La Agenda 2030 incluye el Objetivo específico de lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5) y se establecen compromisos de forma explícita en varios de los demás Objetivos. Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, los acuerdos que conforman la Agenda Regional de Género complementan los de la Agenda 2030 y son sinérgicos con ella, ya que contribuyen a acelerar el paso hacia el logro de la igualdad y la garantía de los derechos de las mujeres (Bidegain, 2017)¹.

Con respecto al segundo punto, se concluyó que para cerrar las brechas de implementación y alcanzar el desarrollo sostenible en 2030, era necesario superar cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe. Estos nudos son: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público. Para ello, con la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (aprobada en 2016) se busca superar estos nudos estructurales mediante políticas integrales en diez ejes de implementación: i) marco normativo, ii) institucionalidad, iii) participación, iv) construcción y fortalecimiento de capacidades, v) financiamiento, vi) comunicación, vii) tecnología, viii) cooperación, ix) sistemas de información y x) monitoreo, evaluación y rendición de cuentas (CEPAL, 2017).

En el período anterior a la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (celebrada en enero de 2020), la reflexión estuvo orientada a analizar las tendencias y los procesos de la globalización económica y financiera, la revolución digital y los cambios demográficos y su vínculo con la economía del cuidado y el cambio climático, así como sus principales efectos en la vida de las mujeres en un contexto económico cambiante. La pregunta era si esos escenarios económicos cambiantes profundizaban o creaban oportunidades para superar los nudos de la desigualdad.

Si bien el análisis de la economía del cuidado ha estado presente en diferentes publicaciones y documentos de posición presentados por la CEPAL en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010 y 2016; Bidegain y Calderón, 2018), la propuesta presentada en la XIV Conferencia articula la mirada económica de los cuidados con los desafíos de la transición demográfica (CEPAL, 2019). Se retoman los aportes realizados por la economía feminista que permiten analizar las diferentes dimensiones que alcanza el trabajo de cuidados (Daly y Lewis, 2000; Carrasco, Borderías y Torns, 2011). En el documento *La autonomía de las mujeres en escenarios*

¹ Puede destacarse que el ODS 5 incluye, entre otras, la meta de reconocer y valorar los cuidados (meta 5.4). En esta línea, la Agenda Regional de Género va más allá y propone compromisos para superar la división sexual del trabajo y promover el cuidado como un derecho. Además de la meta de asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades (meta 5.5 de la Agenda 2030), en la Agenda Regional de Género se propone construir democracias paritarias en la región. En el marco de los acuerdos aprobados en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe no solo se reconocen los derechos reproductivos (meta 5.6 de la Agenda 2030), sino que se establecen medidas para promover y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas sin discriminación (Bidegain, 2017).

económicos cambiantes (CEPAL, 2019), se explicita la conceptualización de la economía del cuidado para examinar las dinámicas de los cuidados insertas en el contexto de los mercados, analizar la segregación de las ocupaciones vinculadas con los cuidados, la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas públicas.

La economía del cuidado comprende todo el trabajo que se realiza de forma no remunerada en el seno de los hogares, así como el trabajo de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado laboral. Al relacionar la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros con el sistema económico, se vincula el concepto de cuidado al valor económico que genera (Montaño y Calderón, 2010). De este modo, el cuidado se hace visible a fin de posibilitar una mejor toma de decisiones sobre la forma de organizar los recursos y redistribuir los beneficios generados tanto en la esfera mercantil como en el seno de los hogares (CEPAL, 2019). La economía del cuidado comprende las relaciones entre el trabajo de cuidados remunerado que se realiza en el mercado laboral y el no remunerado que se realiza en los hogares. Dada la división sexual del trabajo, los sectores que componen la economía del cuidado son altamente feminizados, de modo que este es un ámbito llevado adelante mayoritariamente por el trabajo de las mujeres.

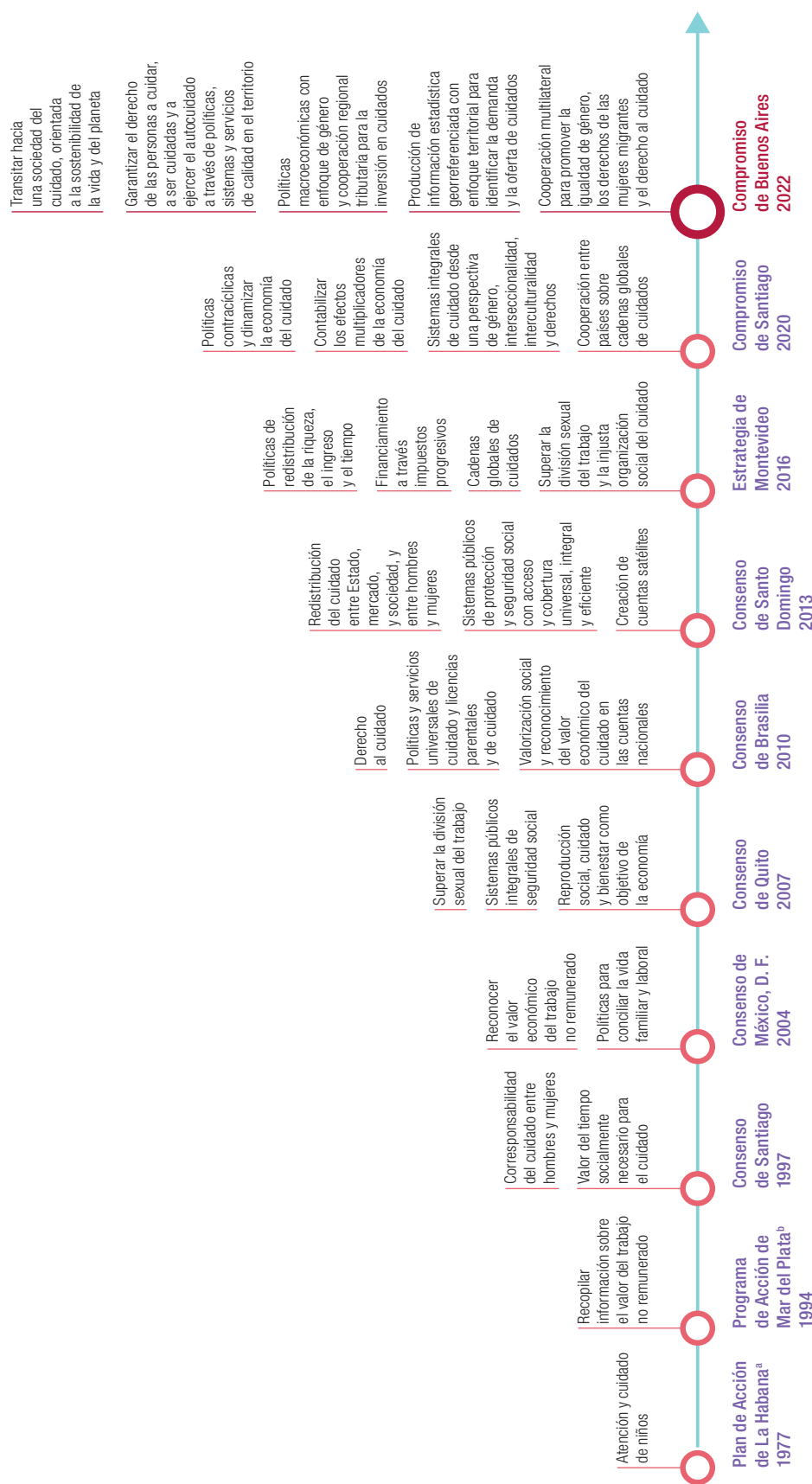
La pandemia de COVID-19 ocasionó un retroceso sin precedentes en los indicadores de autonomía de las mujeres. También puso de manifiesto la centralidad de los cuidados para el funcionamiento de las economías y la sostenibilidad de la vida. Desde 2020, la CEPAL ha propuesto un nuevo paradigma de desarrollo orientado a transitar hacia la sociedad del cuidado como horizonte y camino para una recuperación transformadora, sostenible y con igualdad. La sociedad del cuidado ubica en el centro el principio feminista de la sostenibilidad de la vida y retoma los aportes de los Pueblos Indígenas en relación con el “buen vivir”. Reconoce la interdependencia entre las personas y la centralidad de promover la igualdad de género en las dimensiones ambiental, económica y social del desarrollo sostenible. Incluye el autocuidado, el cuidado de las personas, de quienes cuidan y del planeta.

Frente a las crisis en cascada que enfrenta la región, la CEPAL ha puesto de relieve la urgencia de un cambio en el estilo del desarrollo. La narrativa de la sociedad del cuidado enmarcó los debates de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (celebrada en noviembre de 2022) y profundiza en el análisis sobre cómo desatar los nudos estructurales de la desigualdad en la región y promover sinergias positivas entre igualdad, sostenibilidad y autonomía de las mujeres.

Cabe destacar que las propuestas conceptuales elaboradas por la CEPAL en esta área se presentan en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, uno de los órganos subsidiarios más antiguos de la Comisión, que sesiona sin interrupciones desde 1977. Este es el principal foro intergubernamental regional en el seno de las Naciones Unidas para el diálogo y las deliberaciones en torno a la igualdad de género, la autonomía y los derechos de las mujeres en la región (CEPAL, 2022b).

Las delegaciones que representan a los Estados miembros aportan al debate a partir de la reflexión sobre la práctica de la política pública, los desafíos de la institucionalidad de género y los procesos de transversalización de la perspectiva de género en el Estado. De manera progresiva, los Gobiernos de la región han aprobado una serie de acuerdos para la medición y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado y para el diseño y la implementación de políticas integrales de cuidados, al mismo tiempo que han avanzado en la consideración del cuidado como un derecho y de la importancia de la cooperación tributaria y de las políticas macroeconómicas para ampliar la inversión en los cuidados, entre otros elementos (véase el diagrama 1).

Diagrama 1 La centralidad de los cuidados en la Agenda Regional de Género



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, 45 años de Agenda Regional de Género (LC/MDM-E.2022/4/Rev.1), Santiago, 2023.

^a Se refiere al Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina.

^b Se refiere al Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001.

Los debates de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y los acuerdos alcanzados en el Compromiso de Buenos Aires proponen transitar hacia una sociedad del cuidado, orientada a la sostenibilidad de la vida y del planeta. La propuesta de la sociedad del cuidado interpela la forma de organización social, la producción y el vínculo con el medio ambiente. Articula las acciones en el corto y el mediano plazo a diferentes escalas. Esto implica cambios en múltiples áreas. Por ejemplo, la conceptualización del derecho al cuidado incluye tres dimensiones: el derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado. En relación con las políticas y sistemas de cuidado, además de promover la integralidad, se pone el énfasis en la calidad de los servicios y su accesibilidad en los diferentes territorios. Asimismo, los Gobiernos ponen el foco en la necesidad de implementar políticas macroeconómicas, y en particular políticas fiscales, con un enfoque de género y promover la cooperación regional en materia tributaria a fin de contar con recursos suficientes para invertir en políticas e infraestructura de cuidados.

III. La persistencia de la división sexual del trabajo como nudo estructural de la desigualdad de género en un contexto incierto

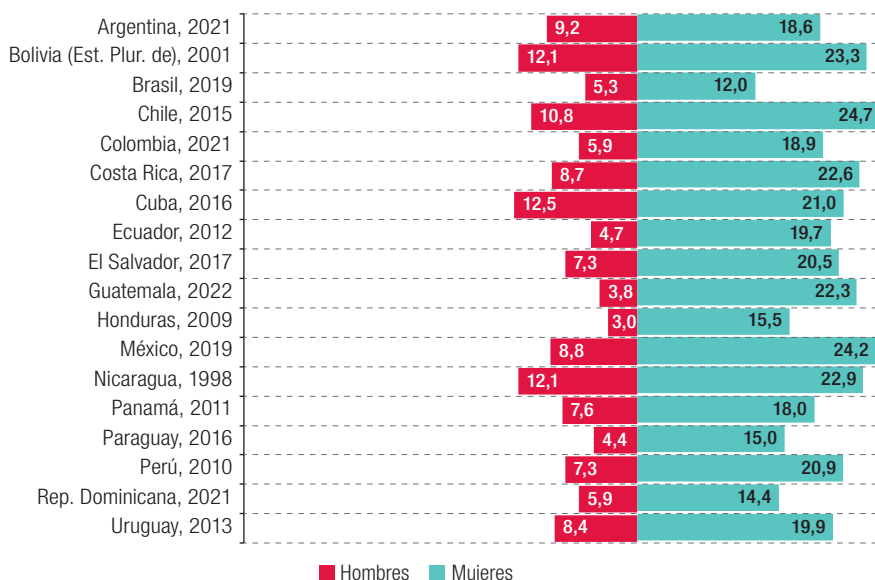
Debido a la división sexual del trabajo, las mujeres dedican casi el triple de tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Esta situación se agudiza cuando se entrecruzan otras dimensiones, como la edad y el fenómeno del embarazo en adolescentes o de los matrimonios infantiles forzados, la pertenencia étnico-racial y las situaciones de discriminación a las personas afrodescendientes y de los Pueblos Indígenas, el estatus migratorio o los niveles de ingresos. La medición periódica del uso del tiempo, junto con variables que visibilicen estas interseccionalidades, es crucial para reconocer y analizar las desigualdades de género en términos de la carga de trabajo total (remunerado y no remunerado).

Hasta ahora, 23 países de la región han realizado al menos una medición del tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados. En al menos diez países que han logrado valorizar el aporte económico del trabajo no remunerado de los hogares este valor varía entre un 15,9% y un 27,6% del PIB, y el 74% de ese aporte lo realizan las mujeres. A pesar de su relevancia a nivel económico y su contribución a la economía en general, el trabajo doméstico y de cuidados está poco valorado socialmente y no forma parte del PIB (CEPAL, 2022a). Al analizar el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, se observa una clara tendencia en los países de la región en el sentido de que las mujeres dedican a dicho trabajo hasta una cuarta parte del tiempo de un día o una semana (25%), mientras que los hombres en ningún caso dedican más de un 12,5% de su tiempo (véase el gráfico 1).

Por otra parte, la recuperación que están teniendo las economías de la región es desigual, lo que ha profundizado las brechas laborales entre hombres y mujeres, cuyas tasas de participación económica aún presentan una diferencia de 23,7 puntos porcentuales, según datos de 2021. Si bien entre 2001 y 2019 la tasa de participación de las mujeres se incrementó 5,5 puntos porcentuales, en 2020, a raíz de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, se registró una pérdida masiva de puestos de trabajo, lo que representó un retroceso de 18 años en las tasas de participación económica de las mujeres (véase el gráfico 2).

Gráfico 1

América Latina (18 países): proporción del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por sexo, último año con información disponible (En porcentajes)

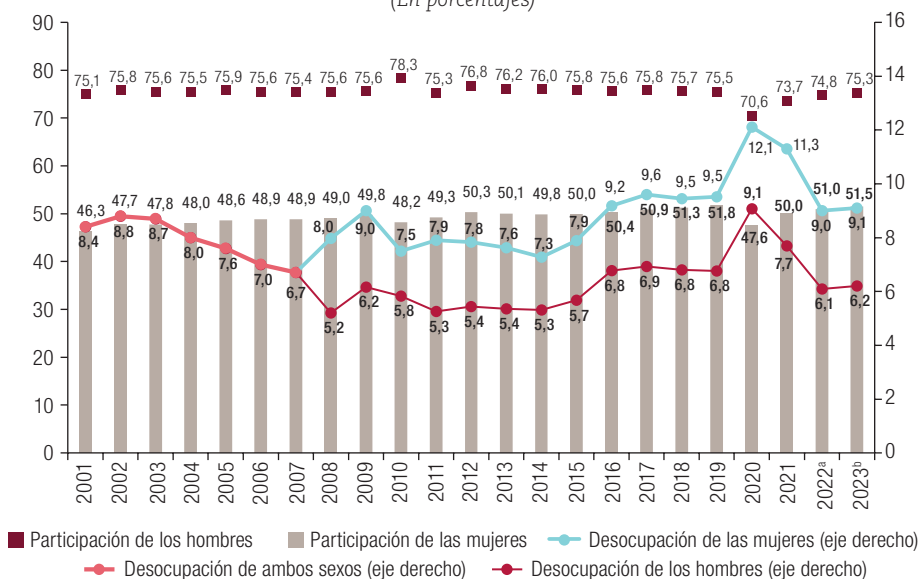


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

Nota: Corresponde al indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, promedio ponderado, por sexo, 2001-2023 (En porcentajes)



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

Nota: Los países considerados son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En las cifras de 2019 no se incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

^a Las cifras de 2022 corresponden a estimaciones de CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago, 2023.

^b Las cifras de 2023 corresponden a proyecciones.

Los indicadores de autonomía económica de las mujeres se han deteriorado. Entre 2019 y 2021, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios pasó de un 26,0% a un 27,8%. En el caso de los hombres, la población sin ingresos propios pasó de un 11,2% a un 12,8%. Esto indica que 1 de cada 3 mujeres no tiene ingresos propios. Para los hombres, esa proporción es 1 de cada 10. En 2020, durante la peor fase de la crisis del COVID-19, un 10,9% de las mujeres de la región recibieron como único ingreso una transferencia no contributiva del Estado. Sin transferencias, casi 4 de cada 10 mujeres no habrían contado con ingresos propios (CEPAL, 2022c).

1. El cuidado como necesidad

América Latina y el Caribe atraviesa procesos de transición demográfica que tienen impacto en la demanda y la provisión de los cuidados, lo que indiscutiblemente pone a los países frente a la urgencia de responder al cuidado de las personas y la sostenibilidad de la vida como una necesidad de la política social y económica que no puede esquivarse.

Los cambios en el empleo, los desplazamientos de las personas en los territorios, el aumento de la esperanza de vida, la incidencia de las enfermedades crónicas y el envejecimiento poblacional se traducen en un incremento de la demanda de cuidados y una reducción del tiempo y el número de personas disponibles para brindar cuidados. Esto da forma a lo que se ha denominado una “crisis de los cuidados” (Fraser, 2016; CEPAL, 2019), cuya superación se convierte en una necesidad de importancia creciente en el contexto actual. La CEPAL ha puesto de relieve que todos los países de la región se encuentran en una transición, con una creciente proporción de personas mayores, que redundará en que se intensifique la demanda de cuidados. Dentro de pocos años habrá países en que la demanda de cuidados de personas mayores superará a la demanda de cuidados de niños y niñas (CEPAL, 2022a).

En el marco de las estructuras de desigualdad y segmentación del mercado laboral, el equilibrio entre las responsabilidades del cuidado, la provisión de ingresos y la inserción laboral se torna un gran desafío para las personas en edad de trabajar. Sin un cambio en la actual organización social del cuidado, estos desafíos serán más acuciantes en el futuro, dados los procesos de transición demográfica.

2. El empleo en el sector de los cuidados

La división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado determinan que las mujeres sean las mayores responsables del trabajo no remunerado en los hogares, lo que se refleja en el mercado laboral en los sectores de la salud, la educación y el trabajo doméstico remunerado. En los tres sectores, además de la segregación, existe una amplia brecha salarial, que se amplía al adoptar un enfoque interseccional. Por otra parte, las mujeres enfrentan precarias condiciones laborales, sobre todo en el trabajo doméstico remunerado, y están subrepresentadas en los cargos directivos o ámbitos de toma de decisiones en los sectores de la educación y la salud (CEPAL, 2022a).

En el sector de la salud, las mujeres representan el 72,6% de las personas empleadas; sin embargo, las brechas salariales persisten, así como la segregación vertical. En el caso de la educación, las mujeres son el 69,6% de la fuerza laboral, pero solamente el 3,9% están en cargos directivos, frente al 5,7% en el caso de los hombres. En todos los niveles del sector existe una brecha salarial de género, aunque el cálculo sea por hora trabajada (CEPAL, 2022a).

Otro sector vinculado a la provisión de cuidados, principalmente en el hogar, es el trabajo doméstico remunerado, un sector altamente feminizado (un 90,7% de las personas empleadas en este sector son mujeres), en que los niveles de informalidad y precariedad superan el 70%. En promedio, en América Latina solamente un 24,6% de las mujeres empleadas en el trabajo doméstico remunerado cotizan o están afiliadas a algún sistema de seguridad social.

Es indispensable que la regulación de las jornadas laborales tanto de hombres como de mujeres considere la carga de cuidados de las personas que trabajan y que incluya no solo el cuidado infantil, sino también el de personas mayores y vínculos no familiares. Por otro lado, si bien el aumento de la demanda de cuidados generará nuevos empleos, se requieren previsión e inversiones para que esos nuevos puestos estén protegidos y no se creen en el marco de la precarización laboral (Baron y Scuro, 2023).

IV. La sociedad del cuidado: desafíos y oportunidades para las políticas públicas en la región

Los Estados tienen un papel clave en el sentido de impulsar los cambios necesarios para transitar hacia la sociedad del cuidado en el corto y el largo plazo. Para ello es necesario establecer nuevos pactos políticos, sociales, fiscales y ambientales a través de la participación de una amplia variedad de actores². En esta línea, es necesario implementar políticas y sistemas integrales de cuidado que fortalezcan y complementen los actuales sistemas de protección social y también se requiere llevar a cabo cambios en el ámbito laboral que permitan una mayor corresponsabilidad en materia de cuidados (CEPAL, 2022a).

1. Políticas y sistemas integrales de cuidados

Las intervenciones de política en materia de cuidados pueden categorizarse en tres áreas generales: políticas de recursos, políticas de servicios y políticas de tiempos. Estas intervenciones, cualquiera sea la forma que tomen, deben orientarse a reducir, reconocer, redistribuir y revalorar el trabajo de cuidado (OIT, 2019), y requieren necesariamente un papel activo central de los Estados, así como un fortalecimiento de sus capacidades de gestión, rectoría, fiscalización e implementación.

Como ha señalado la CEPAL, “la naturaleza compleja pero innovadora de las políticas de cuidados desde la perspectiva de género exige un enfoque intersectorial y el trabajo coordinado de diversos ministerios y sectores para cumplir a cabalidad con los objetivos que se tracen. Es fundamental que la política de cuidados permita la intervención de distintos sectores del Estado, tanto en la provisión como en la regulación de los servicios y las prestaciones. Además, el diseño y la implementación de las políticas de cuidado se enriquecerán con la participación de quienes se desempeñan en este ámbito de forma remunerada y no remunerada, así como de las propias personas que necesitan cuidados, ya sea de manera individual o nucleadas en organizaciones de representación” (CEPAL, 2022c, pág. 233). La impronta colaborativa resulta, entonces, fundamental, ya que estas políticas pueden convocar a diferentes áreas, como la infraestructura pública, la educación, la salud, la legislación laboral o los sistemas previsionales. De acuerdo con la CEPAL, “la política de cuidados exige tanto acciones articuladas orientadas a la toma de decisiones en torno a cuestiones concretas del quehacer diario, como espacios permanentes de coordinación política y técnica orientados a aunar esfuerzos intersectoriales en la consecución de los objetivos compartidos” (CEPAL, 2022c, pág. 233).

Para el diseño y la implementación de políticas públicas de cuidado, se propone atender muy especialmente a cinco criterios orientadores (véase el diagrama 2).

² La idea de impulsar pactos es clave en la producción de la CEPAL. Véase, por ejemplo, el documento del trigésimo quinto período de sesiones (CEPAL, 2014).

Diagrama 2
Criterios orientadores para el diseño y la implementación de políticas públicas de cuidado



Fuente: Elaboración propia.

La implementación de políticas de cuidado debe ir de la mano con el criterio de progresividad para alcanzar la universalidad. A su vez, la complejidad e integralidad que caracteriza el abordaje de los cuidados exige una visión intersectorial e interinstitucional para una gestión eficiente y articulada. El aspecto transversal de las políticas de cuidado hace imprescindible la coordinación institucional con claridad de competencias y de cometidos entre los distintos niveles (nacional y local) y organismos del Estado.

Promover la corresponsabilidad social y de género es otro aspecto clave de las políticas de cuidado, ya que es fundamental incidir en la distribución del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres (corresponsabilidad de género), así como entre el Estado, el mercado, los hogares y la comunidad (corresponsabilidad social).

Además, es necesario reafirmar la importancia de contar con una mirada interseccional y que considere las características y necesidades desde los territorios. Esto implica tomar en cuenta las características demográficas, sociales, económicas y culturales en que se insertan las relaciones de cuidado. Los criterios territoriales, las características socioeconómicas y demográficas, la cobertura del sistema de protección social y la solidez de las prestaciones del sector público enmarcan la política de cuidado.

Por último, es necesario abordar la sostenibilidad financiera de las políticas de cuidado. Esta puede estar vinculada con diversos instrumentos o combinaciones variables entre ellos: modelos contributivos de seguridad social, impuestos generales o especiales destinados a los cuidados, sistemas de copago, contribuciones especiales o fondos de cuidados, contribuciones del sector privado, fondos particulares para cuidados a cargo de empresas o sindicatos, financiamiento a través del aporte de recursos del presupuesto nacional o federal y seguros individuales contra el riesgo de estar en situación de dependencia (requerir cuidados), entre otros.

2. Políticas laborales para la sociedad del cuidado

Llevar adelante modificaciones de las políticas laborales es fundamental para que el mercado no reproduzca o profundice brechas de desigualdad de género. La regulación de la extensión máxima de las jornadas de trabajo remunerado, la protección del empleo de quienes tienen personas dependientes a su cargo, las políticas regulatorias específicas en sectores de la economía del cuidado, la promoción de la inserción de mujeres en sectores históricamente masculinizados, así como el incentivo para la inserción de hombres en sectores feminizados son algunos de los aspectos que deben introducirse en el diseño de la política laboral en la región desde una perspectiva de género.

Los seguros de desempleo amplios, que alcancen a las personas que trabajan por cuenta propia o de forma independiente, entre las que se encuentran sobrerrepresentadas las mujeres, son fundamentales para evitar la precarización laboral. Contar con instrumentos que brinden beneficios oportunos y suficientes a quienes pierden el empleo permite desarrollar estrategias de búsqueda de empleos productivos, a la vez que pone límites a la expansión del empleo informal (Velásquez, 2010). Ante las medidas de confinamiento aplicadas durante la pandemia, las transferencias de ingreso para personas que trabajaban de forma independiente o informalmente fueron fundamentales a fin de evitar un retroceso aún mayor en lo referente a la autonomía económica de las mujeres.

En términos de regulación de las condiciones laborales, aún queda camino por recorrer en el diseño e implementación de las llamadas políticas de tiempo, que integran medidas como las licencias maternales, paternales y parentales y los permisos pagados para cumplir con responsabilidades familiares o las estrategias de flexibilidad horaria y de tiempo parcial por concepto de cuidados.

Las transformaciones demográficas y epidemiológicas y los cambios en los requerimientos de cuidados del conjunto de la población obligan a poner atención urgente a las condiciones en que trabajan las personas que cuidan, así como al tipo de cuidados que pueden brindar. El aumento del trabajo de cuidado, en un contexto en el que este se encuentra feminizado y poco valorado, alerta sobre el impacto que tendrá en el conjunto del mercado laboral.

3. Digitalización inclusiva para alcanzar la sociedad del cuidado

Los cambios tecnológicos se han venido produciendo a gran velocidad y sus efectos se vieron aún más acelerados por la pandemia. Sin embargo, la intersección entre la pobreza, la brecha digital y la desigualdad de género socava las oportunidades y aumenta las desigualdades derivadas de los frutos del progreso (Vaca Trigo y Valenzuela, 2022). Por ello, es fundamental promover una transformación digital incluyente, así como impulsar la creación de una canasta básica digital que potencie las habilidades para utilizar dichas tecnologías y el acceso a ellas, especialmente en el caso de las mujeres (Bércovich y Muñoz, 2022). En la ampliación del acceso a los servicios y bienes digitales se deberá priorizar a aquellas poblaciones que aún están excluidas de la conectividad y cuyos ingresos no les permiten costear el acceso a Internet y a los dispositivos necesarios, entre las que se encuentran en mayor medida las mujeres. Por otro lado, las tecnologías y los dispositivos digitales pueden contribuir a mejorar la calidad de los cuidados y el acceso a ellos, reducir la carga de trabajo y promover la independencia de quienes requieren de cuidados.

4. El cuidado del planeta en la sociedad del cuidado

La sociedad del cuidado implica reconocer el principio de ecoddependencia y reconsiderar los patrones de producción y consumo que están en la base de la crisis ambiental y climática que enfrentan la región y el mundo, de modo de transitar hacia trayectorias bajas en emisiones (CEPAL, 2022a).

Es indispensable forjar un pacto ambiental con perspectiva de género, que tome en cuenta los impactos diferenciales de los desastres y el cambio climático en las personas, los territorios, los países y las regiones. Asimismo, es necesario llevar a cabo reformas en la arquitectura financiera internacional, con especial énfasis en los países de renta media y altamente endeudados, como los países del Caribe, que son muy vulnerables al cambio climático y han acumulado elevados niveles de deuda para hacer frente no solo a los fenómenos climáticos extremos, sino también a los efectos de la degradación de la tierra. De forma complementaria, se deberían promover estrategias de acceso a servicios básicos como el agua, el mejoramiento del acceso a la vivienda, el acceso al transporte limpio y la generación

de incentivos para la reinserción laboral y la ampliación o creación de nuevas líneas de financiamiento, especialmente en el caso de aquellas poblaciones con mayor vulnerabilidad económica frente a las crisis climáticas, entre las que se encuentran en gran medida las mujeres.

5. Pactos fiscales para la sociedad del cuidado

Para avanzar hacia la sociedad del cuidado es preciso hacer frente a los principales desafíos tributarios que enfrenta la región: los bajos niveles de recaudación, los altos niveles de evasión y elusión fiscal, y la regresividad de las estructuras tributarias. Más de la mitad de la recaudación en la región se basa en impuestos indirectos, de modo que la carga recae sobre personas con menor capacidad contributiva y, por lo tanto, afecta a las mujeres, que están sobrerrepresentadas entre las personas de ingresos bajos y en situación de pobreza. Estos factores también repercuten en la falta de financiamiento para hacer frente a las desigualdades de género y la demanda creciente de cuidados.

Por ello es clave impulsar nuevos pactos fiscales redistributivos y con enfoque de género que, a través de formas innovadoras de recaudación, permitan invertir en infraestructura para el cuidado y políticas que viabilicen el acceso a servicios de calidad y prestaciones de cuidado.

En el Compromiso de Buenos Aires, los Gobiernos de la región acordaron “fortalecer la cooperación regional para combatir la evasión y la elusión fiscales y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza [...] y así disponer de más recursos para las políticas de igualdad de género, incluidas las políticas y los sistemas de cuidados” (CEPAL, 2023b, párr. 29). La implementación de este compromiso sería una gran oportunidad para avanzar hacia la sociedad del cuidado, ya que combina tres elementos principales. En primer lugar, se reconoce la dimensión internacional de la movilización de recursos, al enfatizarse la necesidad de fortalecer el multilateralismo y pasar de la competencia tributaria a la cooperación tributaria entre los países. En segundo lugar, se presta una atención especial a la ampliación de la base tributaria por medios progresivos, lo que también contribuye a la igualdad de género, ya que en los países de la región las mujeres están sobrerrepresentadas en los quintiles de bajos ingresos y en las microempresas y pequeñas empresas, y subrepresentadas en los quintiles altos de la distribución del ingreso. En tercer lugar, se hace un llamado a asignar esos recursos para reducir la brecha de financiamiento de las políticas de género y, en particular, de las políticas y los sistemas de cuidados. Cabe destacar que, adicionalmente, es fundamental contar con información transparente sobre todos los instrumentos e incentivos fiscales y los tratamientos tributarios preferenciales para poder evaluarlos y analizar su impacto distributivo y su contribución a la igualdad de género.

Para avanzar hacia la sociedad del cuidado se requiere impulsar pactos fiscales a fin de que contribuyan, por un lado, a financiar servicios públicos de calidad y, por el otro, a asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas. Un pacto fiscal debe promover una fiscalidad progresiva que dé sustento a una inversión que viabilice el goce de derechos de las mujeres y la igualdad de género. De esta forma, la implementación de políticas de género y su sostenibilidad son requisitos interdependientes para reducir las desigualdades en la región, en términos tanto de ingresos como de distribución del tiempo dedicado al trabajo y a las tareas domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres.

Por tanto, la propuesta de la sociedad del cuidado ofrece una oportunidad para reconsiderar los desafíos estructurales del desarrollo y de la desigualdad de género de la región con una mirada al futuro. Implica pensar los cuidados no solo como un sector dinamizador de la economía, sino como un eje para reorganizar las sociedades según los principios de igualdad de género y sostenibilidad. Esta innovación conceptual, que fue acogida por diferentes actores en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, contribuye a posicionar a la CEPAL, 75 años después de su creación, como un centro de pensamiento y de debate orientado a las políticas públicas para acelerar el paso a la igualdad sustantiva y el desarrollo sostenible en la región. Frente a los escenarios

desafiantes y la incertidumbre del futuro, la sociedad del cuidado es una propuesta civilizatoria para el buen vivir de todas las personas en los territorios, con solidaridad y asociaciones mundiales, regionales, nacionales y locales con objetivos compartidos, que se centran en primer lugar en el cuidado de las personas y la protección del planeta.

Bibliografía

- Baron, C. y L. Scuro (2023), “Los nudos estructurales de la desigualdad de género y los desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro del trabajo”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bércovich, N. y M. Muñoz (2022), “Rutas y desafíos para cerrar las brechas de género en materia de habilidades digitales”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/73), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bidegain, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bidegain, N. y C. Calderón (comps.) (2018), *Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018*, Páginas Selectas de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Carrasco, C., C. Borderías y T. Torns (2011), “El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales”, *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*, C. Carrasco, C. Borderías y T. Torns (eds.), Madrid, Los Libros de la Catarata.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1), Santiago.
- (2023c), “Autonomías”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/autonomias-0>.
- (2022a), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- (2022b), *45 años de Agenda Regional de Género* (LC/MDM-E.2022/4), Santiago.
- (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022d), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- Daly, M. y J. Lewis (2000), “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, *The British Journal of Sociology*, vol. 51, N° 2, junio.
- Fraser, N. (2016), “Capitalism’s crisis of care”, *Dissent*, vol. 63, N° 4.
- Montaño, S. y C. Calderón (coords.) (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra.
- (2013), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, aprobada en la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
- Vaca Trigo, I. y M. E. Valenzuela (2022), “Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velásquez, M. (2010), “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 99 (LC/L.3144-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo

Alberto Arenas de Mesa¹

Recibido: 11/08/2023
Aceptado: 22/08/2023

Resumen

La protección social fue objeto de extensos debates en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. A lo largo de 75 años, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desarrollado una agenda que prioriza la construcción de una sociedad de derechos para avanzar hacia un desarrollo sostenible. La CEPAL sostiene que la protección social es esencial para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e impulsar una estrategia exitosa de desarrollo social inclusivo, y promueve los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Estos constituyen la base de los Estados de bienestar, que deberán enfrentarse a nuevos riesgos y tendencias como la transformación digital, la transición demográfica y epidemiológica, la crisis climática y los rápidos cambios que condicionan el futuro del mercado del trabajo. Es preciso establecer nuevos pactos sociales y fiscales para garantizar la sostenibilidad financiera de la protección social y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo.

Palabras clave

Seguridad social, igualdad, política social, CEPAL, bienestar social, mitigación de la pobreza, distribución del ingreso, educación, empleo, pensiones, salud, desarrollo social, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

I31, I38, H55

Autor

Alberto Arenas de Mesa es Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: alberto.arenas@cepal.org.

¹ Se agradecen los aportes y comentarios de Antonia Dahuabe, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Nincen Figueroa, Isabel Jacas, Raúl Holz, Mariana Huepe, Carlos Kroll, Daniela Huneeus, Carlos Maldonado, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Claudia Robles, Raquel Santos García, Daniela Trucco y Juan Vila, todas y todos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I. Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que la desigualdad constituye un obstáculo estructural para el crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad de la región. Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, el trabajo realizado por la CEPAL a lo largo de sus 75 años de existencia ha permitido avanzar en la construcción de una agenda fundamentada en una sociedad de derechos e instituciones preparadas para hacer frente a las desigualdades y promover los sistemas de protección social como base del desarrollo social inclusivo. Las actuales dinámicas socioeconómicas de la región están vinculadas a las raíces de la desigualdad, siendo los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes la base para la construcción de un verdadero Estado de bienestar (Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

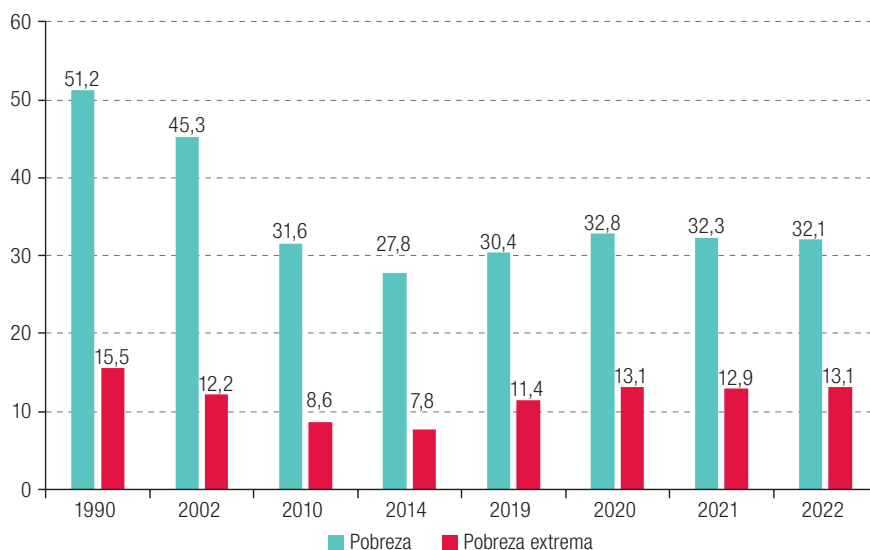
La protección social fue objeto de extensos debates en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por las Naciones Unidas en Copenhague, en 1995, y fue incorporada como nuevo concepto por primera vez en el informe final de dicha Cumbre (Cecchini y Martínez, 2011; Arenas de Mesa, 2019). En este contexto, la protección social es un concepto todavía en pleno desarrollo, y sus primeras formulaciones se encuentran en los informes de las Naciones Unidas (2000) y de la CEPAL (2000 y 2006). El debate sobre este tema ha seguido su curso y en las últimas dos décadas se ha intensificado (CEPAL, 2022a y 2023b; OIT, 2012, 2018 y 2021).

Como sostiene la CEPAL, los sistemas de protección social son la base fundamental para avanzar hacia verdaderos Estados de bienestar. Promover sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes es esencial para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y, en particular, avanzar en la implementación de políticas públicas que conduzcan a un desarrollo social inclusivo. Estas políticas sociales deben contar con una robusta institucionalidad social y sostenibilidad financiera (CEPAL, 2006, 2020, 2022a, 2022b y 2023b).

Los sistemas de protección social universal, integral, sostenible y resiliente que colocan a las personas en el centro están en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la dimensión social de la Agenda 2030, se encuentran múltiples vasos comunicantes con las propuestas de la CEPAL y con la idea de la protección social como política clave para el desarrollo social inclusivo. De hecho, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 (Fin de la pobreza), 2 (Hambre cero), 3 (Salud y bienestar), 4 (Educación de calidad), 5 (Igualdad de género), 6 (Agua limpia y saneamiento), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 10 (Reducción de las desigualdades), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) está estrechamente vinculado con el fortalecimiento de los sistemas de protección social (CEPAL, 2015).

Los sistemas de protección social tienen una importancia estratégica para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. En este marco, las propuestas de política social adquieren mayor relevancia y su foco se amplía de la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema — un objetivo aún lejano en la región (véase el gráfico 1) — a la reducción de las múltiples dimensiones de la desigualdad, así como a la necesidad de brindar protección social a amplios sectores de la población de América Latina y el Caribe que viven en condiciones de vulnerabilidad; en especial, las clases de ingresos medios y medios-bajos. Todo ello se enmarca en un contexto en el que las políticas de protección social se enfrentan a distintos riesgos y a nuevas tendencias, como la transformación digital, la transición demográfica y epidemiológica, los rápidos cambios que condicionan el futuro del mercado del trabajo, la crisis climática y la mayor frecuencia de los desastres relacionados con fenómenos naturales (CEPAL, 2019; Robles y Holz, 2023).

Gráfico 1
América Latina (18 países)^a: tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Este artículo está conformado por cuatro secciones además de esta introducción. En la primera sección se presenta una breve reflexión sobre las contribuciones de la CEPAL al avance de los sistemas de protección social en la región. En la segunda sección se describen los principales debates que se han generado en la región en torno al tema de la protección social. En la tercera sección se comentan los principales desafíos y oportunidades que plantean las propuestas de protección social orientadas a superar la desigualdad. En la última sección, se ofrecen unas breves reflexiones finales.

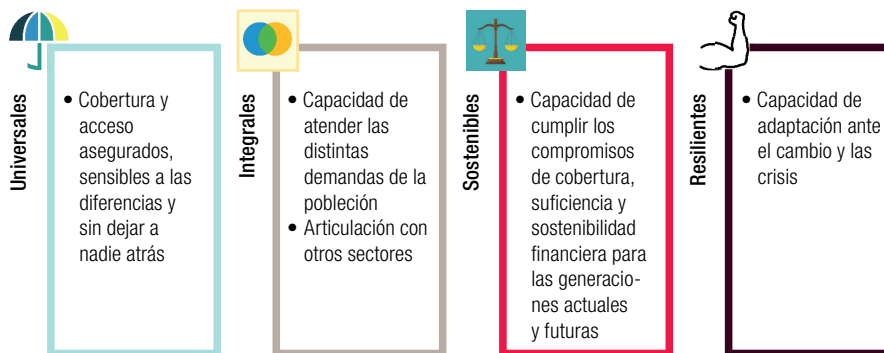
II. Contribuciones de la CEPAL al avance de los sistemas de protección social

1. Sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes

Para avanzar en el cierre de las múltiples brechas económicas y sociales que caracterizan a la región, la CEPAL ha defendido la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo, lo que implica realizar transformaciones profundas en las que se otorgue igual importancia a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Como parte del amplio conjunto de instituciones y políticas que son necesarias para alcanzar este objetivo, la conformación de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social (véase el diagrama 1) constituye una pieza clave, dada su contribución directa a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades (CEPAL, 2022a, 2022b y 2023b).

Diagrama 1

Sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes



Fuente: M. L. Marinho, "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", documento presentado en el seminario internacional Las Desigualdades de Acceso a la Salud: la Centralidad de la Atención Primaria de Salud para Avanzar hacia la Salud Universal, Santiago, 19 de julio de 2023.

a) La protección social universal

El concepto de universalidad hace referencia a la inclusión, por parte de los sistemas de protección social, de todas las personas, especialmente las pertenecientes a los tres grupos que se enumeran a continuación: i) quienes se encuentran en situación de pobreza y requieren garantías de ingresos; ii) quienes, sin ser pobres, son vulnerables y precisan políticas de aseguramiento continuo, y iii) quienes cuentan con una mayor capacidad autónoma de generar ingresos, pero reconocen, en la garantía de un nivel mínimo de protección, una base común para la ciudadanía social. Cuando se encuentra garantizada para todas las personas, la protección social universal establece un marco en el que estas no son solo consumidoras y solicitantes de servicios, sino agentes titulares y sujetos de derechos (CEPAL, 2006; Cecchini y Martínez, 2011).

Como sostiene la CEPAL (2000, pág. 13), "la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito microeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos". La atención diferenciada no contraviene el principio de universalidad de los derechos; al contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad. Sin embargo, es esencial que las políticas de protección social tengan como fin la universalidad y que la priorización sea considerada solamente un instrumento, para evitar instalar una visión reduccionista de la política social dirigida únicamente a los pobres o extremadamente pobres (Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

b) La protección social integral

La integralidad se refiere a la capacidad de los sistemas de protección social para ofrecer un conjunto de políticas, planes y programas de protección social que responda a las múltiples demandas y necesidades en materia de desarrollo social de la población. Por un lado, la integralidad de la oferta viene dada por la coordinación tanto entre los distintos sectores de la política social (por ejemplo, desarrollo social, trabajo, pensiones o salud y educación) como entre los distintos niveles administrativos de gobierno (central, regional y local). Por otro lado, la integralidad de la demanda tiene que ver con la articulación de prestaciones y servicios diferenciados a lo largo del ciclo de vida para satisfacer las distintas necesidades de protección social de diversos grupos de población, definidos según su área

de residencia, nivel de ingreso, actividad, tipo de inserción laboral o condición étnico-racial, entre otros factores (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2020; Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

c) La protección social sostenible

La sostenibilidad es un concepto vinculado a la solvencia y, por lo tanto, a la capacidad de cumplir los mandatos de la protección social y sus compromisos con las generaciones actuales y futuras. Incluye tres dimensiones que deben abordarse de manera simultánea: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones, sin que el cumplimiento de ninguna de ellas ponga en riesgo a las demás, será fundamental para que los sistemas de protección social resulten sostenibles (CEPAL, 2018c; Arenas de Mesa, 2019).

No basta, por lo tanto, con que la protección social sea sostenible solo desde el punto de vista financiero, ya que, si existen déficits en las otras dos dimensiones, el sistema no será realmente sostenible. Un ejemplo de ello es el sistema de pensiones de Chile, cuyo mecanismo de capitalización individual presenta sostenibilidad financiera, pero muestra un déficit sustantivo en lo que respecta a la suficiencia de las prestaciones en la vejez. Esto ha propiciado diversas reformas estructurales, y ha mantenido activo el debate sobre el diseño definitivo del sistema de pensiones chileno (Arenas de Mesa, 2020; CEPAL, 2018c y 2022b; Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

d) La protección social resiliente

La resiliencia se refiere a “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura” (UNISDR, 2004, citado en Naciones Unidas, 2005, pág. 9). Un sistema de protección social universal, integral y sostenible que incorpora entre sus funciones la atención de la vulnerabilidad de las personas frente a desastres y crisis —como la de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)— se considera resiliente y, por consiguiente, destaca en términos de capacidad de respuesta y adaptabilidad a situaciones de cambio y crisis (CEPAL, 2021 y 2022b).

La crisis sanitaria, económica y social que generó la pandemia de COVID-19 dejó numerosas y variadas reflexiones y enseñanzas. Una de ellas es que las crisis mundiales deben enfrentarse de manera colaborativa, lo que implica que, ante problemas colectivos, deberían implementarse soluciones colectivas. En este contexto, la capacidad de los sistemas de protección social para adaptarse y responder en tiempos de crisis pasó a situarse en el centro del debate y de la respuesta a futuras crisis. La resiliencia es una característica, por tanto, no solo deseada, sino esencial para los sistemas de protección social en la región y en el mundo (CEPAL, 2021).

2. Hitos en las propuestas de protección social de la CEPAL

Las propuestas que la CEPAL ha elaborado en materia de protección social se han presentado en los documentos de sus períodos de sesiones, en las distintas ediciones del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, en los documentos de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y en diversas publicaciones institucionales (Cecchini, 2019).

En 2000, en el documento de posición del vigesimotercer período de sesiones, la CEPAL planteó, entre otras cosas, que las políticas sociales debían ser universales, solidarias y eficientes (CEPAL, 2000). En 2006, en el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*

(CEPAL, 2006), la CEPAL situó la protección social en el centro del debate regional, exhortando a los Estados a adoptar políticas de protección social en materia de pensiones, salud y lucha contra la pobreza.

En 2010, en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, la CEPAL (2010) hizo un llamado a promover la igualdad de derechos, recomendando a los países de la región redistribuir los ingresos mediante la implementación o ampliación de un sistema de protección social no contributivo con transferencias monetarias para niñas, niños, personas mayores y desocupados. En 2018, en *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018b), se llamó a fortalecer los sistemas de protección social, ya que estos, además de contribuir a hacer efectivos los derechos de la población, tienen efectos significativos en el crecimiento y el empleo.

En 2018, en la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, el desarrollo social inclusivo formó parte esencial del debate. En este marco, la CEPAL afirmó que “el desarrollo social inclusivo puede entenderse como la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, consolidando espacios para su participación y reconocimiento, abordando las brechas de acceso a ámbitos fundamentales del bienestar y dando cuenta de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias” (CEPAL, 2018a, pág. 7).

En 2019, los Estados miembros de la CEPAL reunidos en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe aprobaron la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Los sistemas de protección social universales e integrales constituyen el primer eje estratégico de dicha Agenda para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades (CEPAL, 2020).

En 2021 y 2022, durante la pandemia de COVID-19, en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2022a y 2022b) y el documento de posición de la Cuarta Reunión de la Conferencia (CEPAL, 2021), la CEPAL amplió las características de los sistemas de protección social, sumando a la universalidad y la integralidad la sostenibilidad y la resiliencia, para hacer frente a los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad y apoyar las estrategias de desarrollo social inclusivo.

3. Avances en el ámbito de la protección social no contributiva

La conformación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes es un objetivo difícil de lograr en la región. La pandemia puso de manifiesto las debilidades de los sistemas de protección social, y los países tuvieron que aplicar un gran número de medidas no contributivas de protección social de emergencia para garantizar un piso básico de protección frente a la crisis sanitaria, económica y social causada por el COVID-19² (Robles y Rossel, 2021; Atuesta y Van Hemelryck, 2022; CEPAL, 2022b).

En la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Lima, en 2015, los países de la región aprobaron la resolución 1(I), en la que solicitaron a la CEPAL que organizara, mantuviera y actualizara sistemáticamente la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, utilizando para ello los datos oficiales entregados por los países. En dicha base de datos, que la CEPAL mantiene desde hace más de una década, se incluye información cuantitativa y cualitativa sobre programas de transferencias condicionadas, sistemas de pensiones no contributivos y programas de inclusión laboral³.

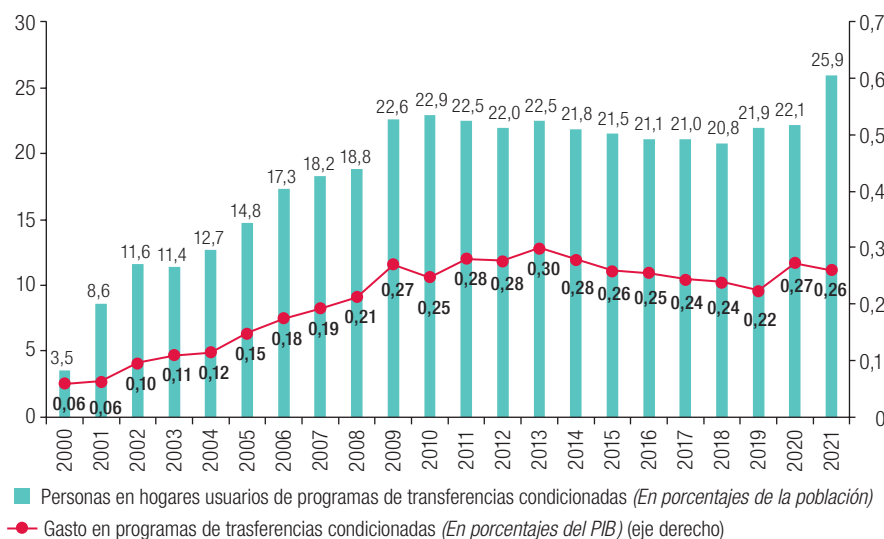
² Con el objetivo de sistematizar los esfuerzos realizados por los países de la región y darles seguimiento, la CEPAL desarrolló el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>).

³ La Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe brinda información acerca de 56 programas de transferencias condicionadas de 21 países, 42 programas de pensiones no contributivos de 25 países y 92 programas de inclusión laboral de 22 países (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>).

De los datos que en ella se recogen, se desprende que en la región se ha incrementado la cobertura, principalmente mediante la expansión de los mecanismos no contributivos de los programas de transferencias condicionadas (PTC) y de los sistemas de pensiones no contributivos (estos últimos se tratarán con más detalle en la sección III.5). En el caso de los PTC, esta expansión ha ocurrido desde mediados de los años noventa hasta 2010, cuando se alcanzó una cobertura del 22,9% de la población regional. En 2021, en el contexto de la pandemia, los PTC alcanzaron una cobertura máxima del 25,9% de la población, con un gasto del 0,26% del PIB (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (21 países)^a: evolución de la cobertura y el gasto de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas^b, 2000-2021
(En porcentajes de la población y porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Promedio ponderado de la cobertura y promedio simple del gasto, sobre la base de información de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los países.

III. Principales debates en torno a la protección social en la región

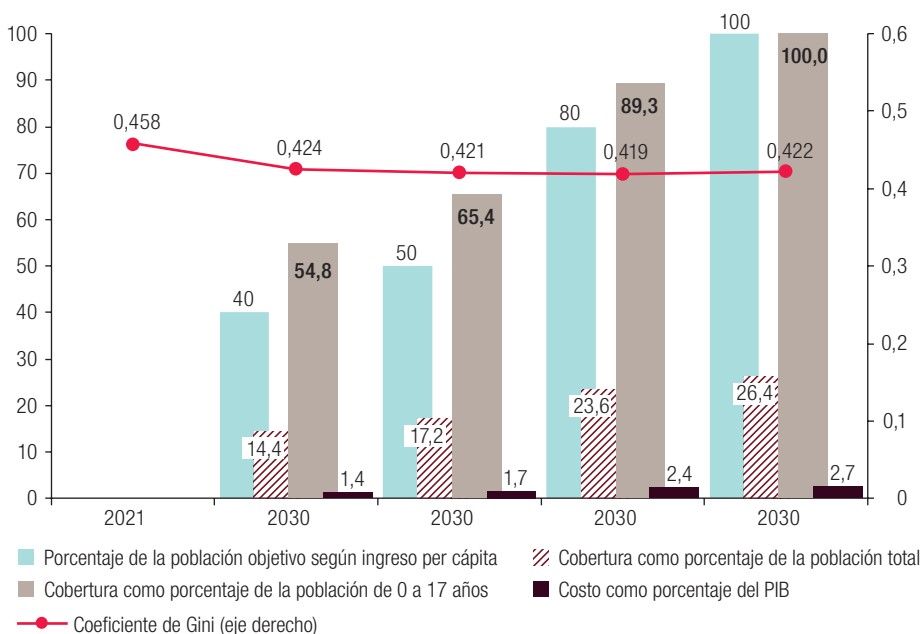
1. La protección social de los ingresos para enfrentar la pobreza: poner el foco en la infancia

La protección de los ingresos es un componente prioritario de los sistemas de protección social, especialmente en un contexto de elevados niveles de pobreza y desigualdad. En la región, se han propuesto distintas opciones de política pública para garantizar los ingresos de la población, entre los cuales destacan: i) los programas de transferencias condicionadas y su ampliación; ii) las medidas de protección en forma de ingreso de emergencia adoptadas para hacer frente a la crisis del COVID-19; iii) las propuestas de ingreso mínimo garantizado, y iv) el ingreso básico universal. A estas opciones se suman aquellas centradas en fortalecer una transferencia monetaria dirigida a la infancia, considerando, entre otros factores, las desproporcionadas cifras de pobreza que se registran entre la población de 0 a 17 años (un 45,5% en 2021), la baja cobertura de las prestaciones no contributivas

para hogares con niñas, niños y adolescentes, y la oportunidad de reducir las desigualdades desde las primeras etapas del ciclo de vida (Santos García, Farías y Robles, 2023).

El gráfico 3 presenta una estimación de lo que costaría en 2030 una transferencia mensual dirigida a la infancia y adolescencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema, según la cobertura prevista. Una transferencia a niñas, niños y adolescentes pertenecientes al 40% más pobre de la población (el 54,8% de la población infantil y adolescente) implicaría recursos equivalentes al 1,4% del PIB en 2030. En cambio, si se proyectara una cobertura del 80% más pobre de la población (el 89,3% de la población infantil y adolescente), el gasto sería del 2,4% del PIB en 2030. El coeficiente de Gini en este último caso se reduciría en torno a 4 puntos porcentuales entre 2021 y 2030.

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (15 países)^a: estimación del costo y el impacto redistributivo de una transferencia dirigida a la infancia y adolescencia, según cobertura, 2030
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Espíndola, "Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina", *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Rev.1), R. Santos García, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Nota: Se considera una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza extrema.

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

2. La protección social y la ineficiencia de la desigualdad

La protección social tiene entre sus objetivos principales la reducción de la desigualdad, que es una característica histórica y estructural de América Latina y el Caribe. La desigualdad refleja la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos de la región, caracterizados por la concentración del empleo en trabajos informales y de baja calidad, con bajos ingresos y limitado o escaso acceso a la protección social (Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

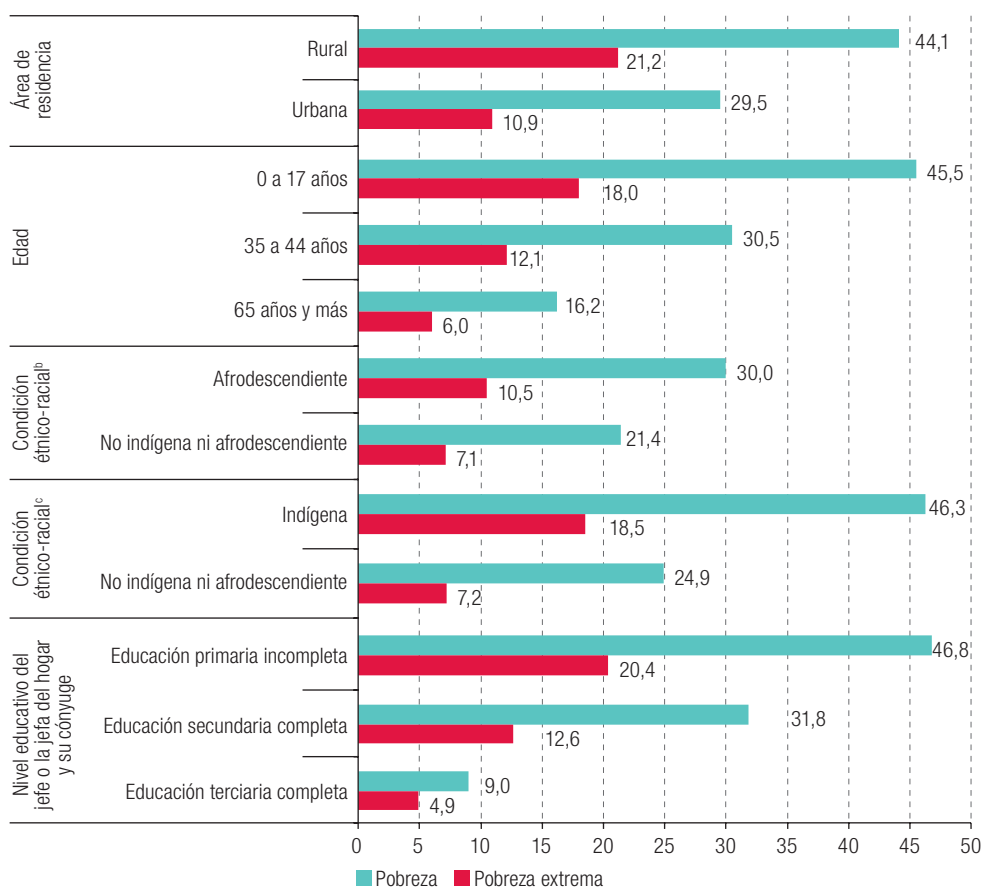
La región presenta uno de los niveles de desigualdad más elevados del mundo. La CEPAL defiende que la desigualdad obstaculiza el desarrollo sostenible y es ineficiente, dado que provoca brechas y rezagos sociales que afectan la productividad, la fiscalidad y la sostenibilidad ambiental

(CEPAL, 2018b). En este contexto, el concepto de “matriz de desigualdad social” invita a reflexionar más allá de la desigualdad en términos de ingresos, incluyendo los siguientes ejes estructurantes en el análisis: las desigualdades de género, la condición étnico-racial, el ciclo de vida (especialmente la infancia, la juventud y la vejez) y el territorio. De esta manera, contribuye al análisis y la reflexión sobre este fenómeno multidimensional y multicausal con el objeto de avanzar en el desarrollo de políticas de protección social integrales que aborden y reduzcan las desigualdades (CEPAL, 2016).

Una manera de representar la matriz de desigualdad social en la América Latina es mediante la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en función de sus diferentes ejes estructurantes. Por ejemplo, la pobreza es mayor entre las mujeres en edad activa: en 2021, la tasa de pobreza fue un 16% mayor entre las mujeres en edad activa que entre los hombres de edad similar. Asimismo, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema es mayor en las áreas rurales, entre las personas indígenas y la población afrodescendiente, entre las niñas, niños y adolescentes (de 0 a 17 años) y entre las personas con una educación primaria incompleta (véase el gráfico 4) (CEPAL, 2022a).

Gráfico 4

América Latina (18 países)^a: personas en situación de pobreza y pobreza extrema, según área de residencia, edad, condición étnico-racial y nivel educativo del jefe o la jefa del hogar y su cónyuge, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Corresponde a 8 países: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

^c Corresponde a 11 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

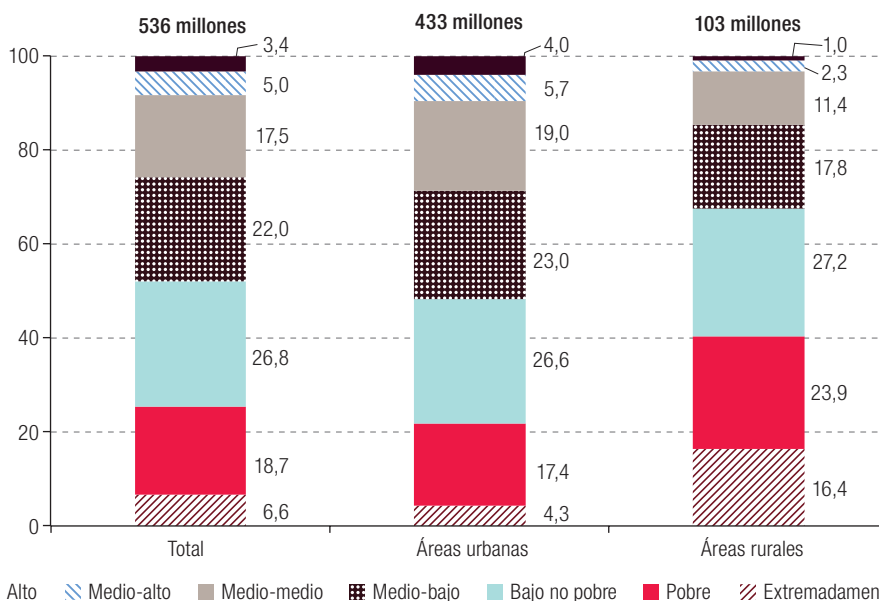
Entre las múltiples dimensiones de la matriz de desigualdad social, el ingreso destaca por su particular relevancia, dado que condiciona en gran medida el acceso a los distintos bienes y servicios y las oportunidades de las personas para lograr la vida a la que aspiran. Por este motivo, en las distintas ediciones del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* de la CEPAL, se ha prestado especial atención al análisis de la desigualdad de ingresos. En general, los análisis se llevan a cabo mediante un conjunto de indicadores calculados sobre la base de las encuestas de hogares; sin embargo, se utilizan también cada vez más fuentes alternativas y complementarias de datos (CEPAL, 2023b).

Al debatir sobre la protección social, la desigualdad y la inclusión social, es fundamental mencionar, entre otros grupos, a las personas con discapacidad. Según datos de la CEPAL (2014), más de 70 millones de personas en América Latina y el Caribe tienen alguna discapacidad, es decir, más del 12% del total de la población. Estas personas deben hacer frente a diversos tipos de desigualdades en el ejercicio de sus derechos y a elevados niveles de exclusión, por lo que resulta urgente abordar este problema. El acceso de las personas con discapacidad a la protección social aún se encuentra limitado por diversas barreras. Un ejemplo de ello son los obstáculos a los que se enfrentan para lograr una inclusión laboral satisfactoria, con condiciones de trabajo decentes y acceso a la protección social (Bietti, 2023). Además de presentar tasas de inactividad laboral y de desempleo superiores, las personas con discapacidad tienen mayores probabilidades de encontrar empleos mal remunerados, informales e inestables, con escasa protección de sus derechos laborales y limitado acceso a la protección social. Si bien, en las últimas décadas, la región ha avanzado en las diferentes dimensiones de la inclusión social, resulta preocupante que continúen existiendo segmentaciones significativas en lo que respecta a la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, lo que también se refleja en las grandes diferencias de calidad que presentan los servicios a los que pueden acceder los diferentes grupos poblacionales, así como en sus posibilidades de inclusión laboral (CEPAL, 2023b).

Una forma complementaria de examinar la desigualdad y el desigual acceso a la protección social es estratificando la población de acuerdo con una variable de interés específica, como el ingreso, la ocupación, el consumo o la autoidentificación. La CEPAL tiene una larga tradición en el ámbito de los estudios sobre estratificación social (véase el más reciente de ellos en Martínez y otros, 2022) y en los últimos años ha vuelto a hacer hincapié en la estratificación de ingresos para visibilizar la vulnerabilidad de los estratos de ingreso medios y el elevado porcentaje de la población de América Latina que presenta un riesgo elevado de caer en la pobreza a raíz de choques o crisis económicas (CEPAL, 2022a y 2022b).

En América Latina, la vulnerabilidad económica es significativa. Antes incluso de la pandemia, en 2019, más de la mitad de las personas de esta subregión (52,1%) residía en hogares pertenecientes a los estratos de ingreso bajo (menos de 1,8 líneas de pobreza por persona). Si a estos hogares se suman los hogares provenientes de estratos de ingreso medio-bajo (22%), el resultado es que el 74,1% de los habitantes de América Latina vivía en hogares vulnerables. Es decir, aproximadamente tres de cada cuatro personas, antes de la pandemia, requerían ayudas de los programas de protección social. En las zonas urbanas, esta cifra alcanzaba el 71,3% de la población y, en las zonas rurales, el 85,3% (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
 América Latina (15 países)^a: distribución de la población
 según estrato de ingreso, alrededor de 2019
 (En porcentajes y millones de personas)



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

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En las estimaciones de las áreas rurales, no se incluyen la Argentina ni el Uruguay.

3. Protección social y educación: inversión en las personas

Los sistemas de protección social formulados desde un enfoque de derechos y de ciclo de vida contribuyen a proteger y asegurar los ingresos durante todo el ciclo de vida de las personas y a reducir su probabilidad de no poder hacer frente a riesgos imprevistos, así como a propiciar la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a quienes presentan mayor vulnerabilidad ante los riesgos, fomentar la inclusión social y laboral, erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad.

El activo más importante con el que cuentan los países son las personas. Invertir en educación es invertir en las personas, y esta inversión puede tener resultados en al menos dos dimensiones: el crecimiento personal vinculado al desarrollo social inclusivo, y el crecimiento de la productividad vinculado al desarrollo económico. Por lo tanto, la inversión en educación es la base de toda estrategia exitosa de desarrollo y, en especial, de desarrollo social inclusivo.

En la región, la pandemia tuvo un impacto social y económico catastrófico. Dio lugar a una crisis silenciosa en el ámbito de la educación, que afectó particularmente el aprendizaje de niñas, niños y adolescentes. Entre otras cosas, los establecimientos educativos cerraron parcial o totalmente durante 72 semanas, entre febrero de 2020 y marzo de 2022, más tiempo que en cualquier otra región del mundo (CEPAL, 2022a; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

La Comisión ha trabajado en el área de la educación en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la desigualdad, considerándola un eslabón crítico para el desarrollo social inclusivo y prestando especial atención a la educación escolar y la formación para el trabajo entre la población

juvenil. Además, a fin de favorecer el desarrollo de las condiciones necesarias para la escolaridad, ha recomendado fortalecer la articulación de dicha área con otros sectores de la política pública, especialmente con los sistemas de protección social. Por ejemplo, la protección de los ingresos de los hogares y las políticas de cuidados son fundamentales para apoyar las trayectorias educativas (véase, en esta misma edición, Trucco, 2023).

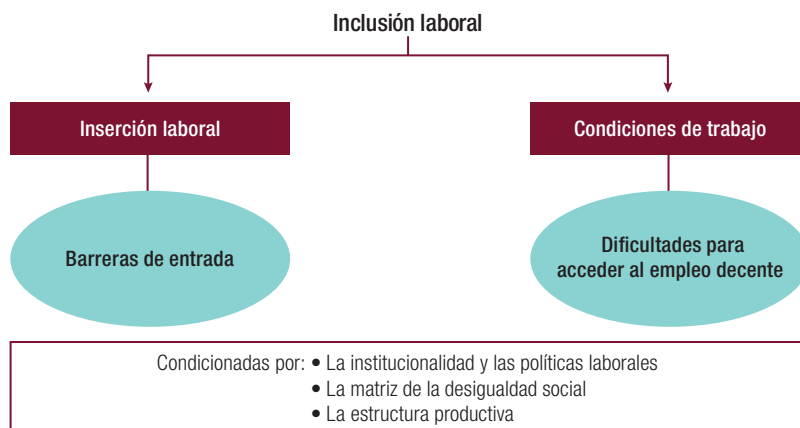
Para conseguir un desarrollo social inclusivo, es necesario invertir más recursos financieros en los sistemas educativos de la región, asegurándose de que estos recursos públicos se utilicen de forma eficiente y procurando formular estrategias que otorguen sostenibilidad financiera a la educación y a los sistemas de protección social, y que, en conjunto, contribuyan de manera integral a la superación de los problemas que forman parte de la herencia de la pandemia, como la desvinculación y el abandono escolar y las dificultades y rezagos en el aprendizaje.

4. Protección social, inclusión laboral y futuro del trabajo

El vínculo entre empleo y protección social tiene una larga historia. Esta conexión se basa en la idea fundamental de que el trabajo remunerado desempeña un papel central como medio de inclusión social y acceso al bienestar, en la medida en que se logren mantener niveles mínimos de calidad de vida, se posibilite el acceso a servicios sociales y se procure la universalización del trabajo decente (CEPAL, 2007; Cecchini y Martínez, 2011). A pesar de ello, el mercado laboral de América Latina y el Caribe se caracteriza por su escasa generación de empleo productivo, su elevada tasa de desocupación y una marcada segmentación de los mercados, lo que se refleja en el hecho de que casi la mitad del empleo es informal y, por tanto, no cuenta con acceso contributivo a la seguridad social (Espejo, 2022; CEPAL, 2023b; Espejo y Cortínez, 2023).

Para la CEPAL, la inclusión laboral es un objetivo de desarrollo social inclusivo mediante el cual se busca que todos los integrantes de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes que les garanticen niveles adecuados de remuneración y cobertura en materia de protección social. En la práctica, la inclusión laboral tiene dos componentes: la inserción laboral y las condiciones del trabajo al que se accede (véase el diagrama 2). Las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas en situación de pobreza, los afrodescendientes, los Pueblos Indígenas y otras poblaciones que se encuentran en la intersección de los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social se enfrentan a mayores obstáculos y barreras en el ámbito de la inclusión laboral (CEPAL, 2023b; Huepe, 2023).

Diagrama 2
Inclusión laboral: la inserción laboral y las condiciones del trabajo al que se accede



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, 2023, Santiago, en prensa.

Los mercados laborales de América Latina y el Caribe están experimentando importantes cambios que configuran lo que se conoce como el futuro del trabajo. Entre estas transformaciones, destaca la actual revolución tecnológica y sus procesos de automatización y digitalización. De no implementarse políticas adecuadas de —entre otras cosas— protección social, estos procesos pueden profundizar la desigualdad y los problemas de inclusión laboral en la región. Las tecnologías de automatización pueden dar lugar a la sustitución y transformación de ciertas ocupaciones, a la vez que propician la creación de nuevos empleos (Espíndola y Suárez, 2023). Si bien la experiencia de los países más avanzados en el ámbito tecnológico indica que revoluciones tecnológicas anteriores —en particular, el auge de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) durante las décadas de 1980 y 1990— no se han asociado a un aumento significativo de las tasas de desocupación, lo cierto es que aquellos trabajadores desplazados por las nuevas tecnologías no son necesariamente los que participarán posteriormente de su desarrollo y aplicación. Por otro lado, el auge de nuevas formas laborales, como el teletrabajo y los empleos en plataformas, amenaza con contribuir a la precarización del mundo del trabajo y a que ciertos grupos de la población comiencen a considerar las condiciones precarias e informales una característica normal de los mercados laborales (Huepe, 2023; Martínez, 2023; Robles, Tenenbaum y Jacas, 2023).

Teniendo en cuenta los obstáculos a los que se enfrentan las personas trabajadoras para acceder a la protección social, en el diagrama 3 —adaptado de Robles y otros (2003)—, se brinda un conjunto de recomendaciones de política pública destinadas a fortalecer la protección social ante los desafíos de la inclusión laboral. La articulación entre los sistemas de protección social y las políticas de inclusión laboral debería constituir un objetivo prioritario de los países, a fin de reducir los niveles de desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

Diagrama 3
Propuestas de política para fortalecer la protección social
ante los desafíos de la inclusión laboral



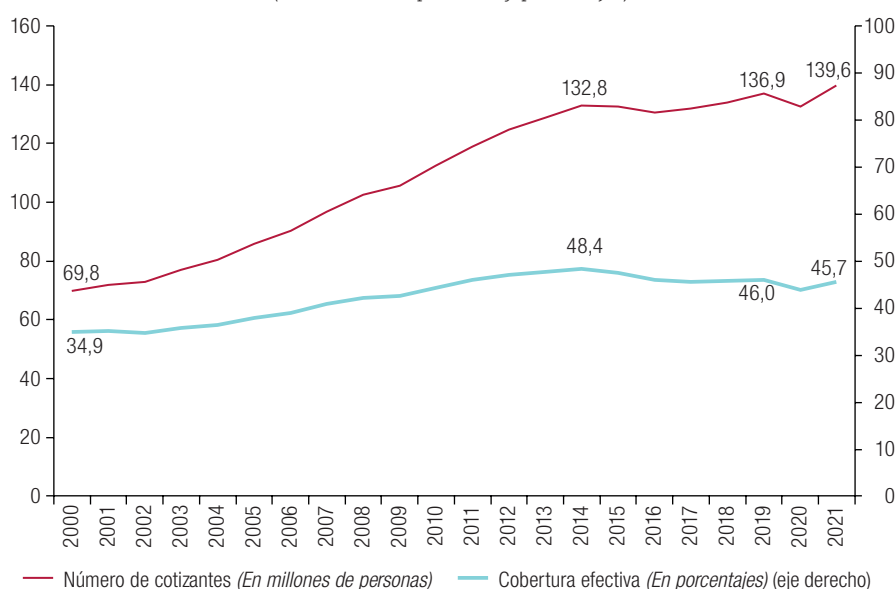
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Robles y otros, "Apuestas estratégicas hacia el futuro de la protección social: avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

5. Protección social y sistemas de pensiones: solidaridad en la vejez

Los sistemas de pensiones se han situado en el centro del debate de la protección social. El envejecimiento, entre otros factores, hará que las demandas de la población mayor aumenten y tendrá efectos sociales y fiscales de gran magnitud. La población de 65 años y más representó el 8,9% del total de la población regional en 2021, y esta cifra alcanzará el 24,7% en 2065. En este contexto, la sostenibilidad de los sistemas de protección social y, en especial, de los sistemas de pensiones —en términos de cobertura efectiva, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera— constituyen desafíos regionales fundamentales que corresponden tanto al ámbito social como al de las finanzas públicas (CEPAL, 2018c; Arenas de Mesa, 2019).

En cuanto a la cobertura efectiva de los sistemas de pensiones contributivos, en 2021 solo el 45,7% de la población económicamente activa (PEA) cotizaba a un sistema de pensiones, lo que implica que cerca de 166 millones de personas no tenían acceso a la protección social contributiva en América Latina (véase el gráfico 6). Pese a los esfuerzos realizados en algunos países para extender la cobertura a las trabajadoras y los trabajadores independientes e informales, así como a las trabajadoras y los trabajadores domésticos, esta cifra refleja, en buena medida, la extendida presencia de la informalidad laboral y la debilidad de los mecanismos de fiscalización de la evasión y elusión previsionales (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Gráfico 6
América Latina (17 países)^a: población económicamente activa que cotiza al sistema de pensiones (cobertura de activos), 2000-2021
(En millones de personas y porcentajes)



Fuente: A. Arenas de Mesa, C. Robles y J. Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

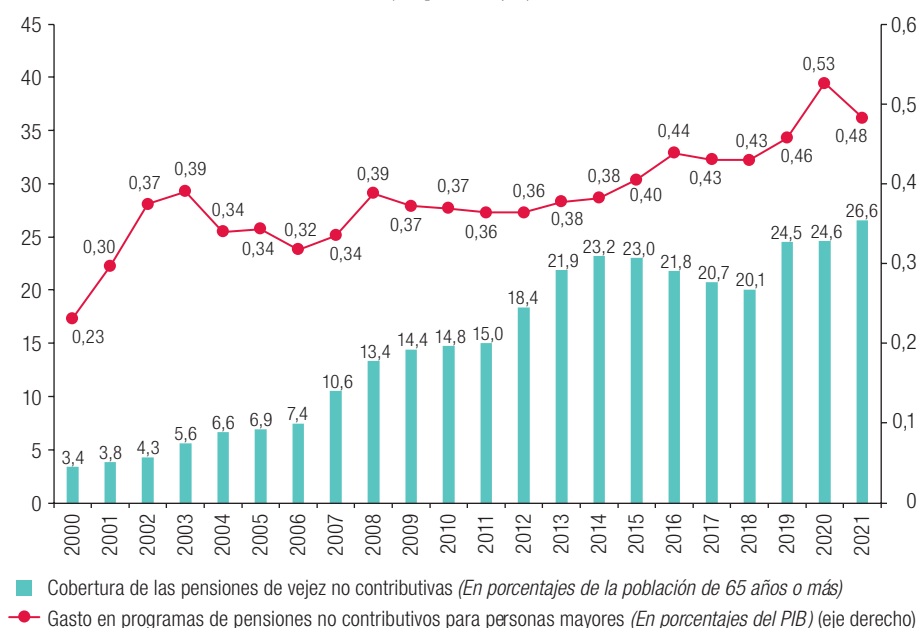
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En este siglo, una de las transformaciones más importantes en lo que respecta a los sistemas de pensiones y al incremento de la cobertura de los programas de protección social en la región ha sido la creación y la ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos. Mientras

que, en 2000, solo 11 de los 33 países de América Latina y el Caribe contaban con un sistema de pensiones no contributivo, en 2021, ya lo tienen 28 de ellos. En consecuencia, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre la población de 65 años y más creció de un 3,4% a un 26,6% entre 2000 y 2021, lo que se reflejó en un incremento del gasto público del 0,23% del PIB en 2000 al 0,48% del PIB en 2021 (véase el gráfico 7). En dos décadas, el gasto público en este tipo de sistemas aumentó 0,25 puntos porcentuales del PIB, y la cobertura se amplió en más de 15 millones de personas, a raíz de lo cual muchas de ellas salieron de la pobreza extrema o de la pobreza (Arenas de Mesa y Robles, 2023).

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (24 países)^a: evolución del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos y de su cobertura, 2000-2021
(En porcentajes)



Fuente: A. Arenas de Mesa, C. Robles y J. Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa, sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

^a Gasto: promedio simple sobre la base de información de Antigua y Barbuda, la Argentina, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y el Uruguay. Cobertura: promedio ponderado sobre la base de información de los mismos países, sin incluir a San Vicente y las Granadinas.

6. Protección social y salud: la salud en el centro de las estrategias de desarrollo social inclusivo

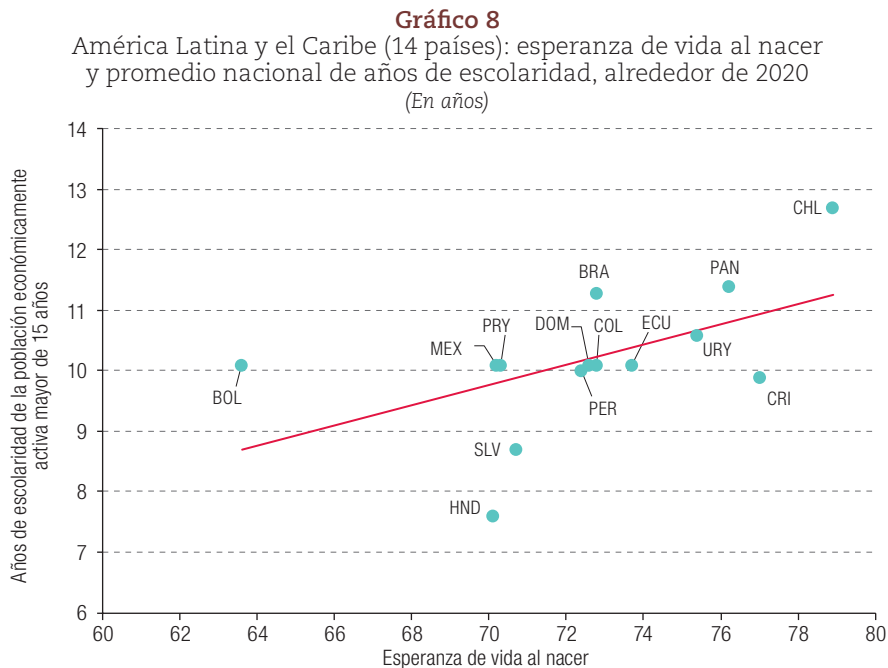
La atención de la salud es esencial para alcanzar el desarrollo social inclusivo y reducir la desigualdad, por lo que resulta imprescindible llevar a cabo el conjunto de transformaciones necesarias para avanzar hacia sistemas sanitarios universales, integrales, sostenibles y resilientes, que otorguen especial prioridad a la atención primaria de salud (APS). Las condiciones sociales que influyen en el modo en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen se denominan determinantes sociales de la salud. Estos se encuentran distribuidos de manera dispar, lo que da lugar a desigualdades en materia de salud. La relación directa que existe entre los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social

y la desigual distribución de los determinantes sociales de la salud justifica la necesidad de articular los sistemas de salud con los demás componentes de la protección social, a fin de potenciar la sinergia que existe entre estos ámbitos para garantizar el derecho a la salud y contribuir a la superación de la pobreza y las desigualdades (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

Los sistemas de salud de América Latina y el Caribe ya presentaban, antes de la pandemia, un financiamiento deficiente y problemas de disponibilidad de recursos y de organización de los servicios de atención. La falta de cobertura y la desigualdad de acceso a ella son consecuencia de, entre otros factores, la existencia de sistemas de salud subfinanciados, segmentados y fragmentados, con problemas en la organización de los servicios, en la rectoría y conducción sectorial, y en las capacidades para abordar los determinantes sociales de la salud (CEPAL/OPS, 2021).

Las debilidades estructurales de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe se enmarcan en un contexto caracterizado por la matriz de la desigualdad social y una desigual distribución de los determinantes sociales de la salud. La pandemia de COVID-19 brindó una oportunidad histórica para reestructurar los sistemas de salud y avanzar hacia una cobertura universal, con atención oportuna y de calidad para toda la población, mediante mecanismos mancomunados solidarios amplios, más eficientes y sostenibles para la producción de servicios de calidad. Ello debería ir de la mano de una mayor inversión en salud, mediante un incremento del financiamiento que sea sostenible y una organización más eficiente de los servicios de salud, haciendo especial hincapié en fortalecer el primer nivel de atención, en línea con una estrategia en la que la APS incorpore los determinantes sociales de la salud en sus acciones (Cid y Marinho, 2022; CEPAL, 2022b).

En el gráfico 8 se presenta información sobre las desigualdades que existen entre los países de la región en materia de salud. Se observan grandes diferencias en los indicadores sociales, así como en lo que respecta a la relación positiva entre los indicadores de salud (esperanza de vida al nacer) y uno de los determinantes sociales de la salud (años de escolaridad de la población). Ello confirma que invertir en los demás componentes de la protección social, que constituyen determinantes sociales de la salud, puede propiciar mejores resultados en los indicadores de salud de la población.

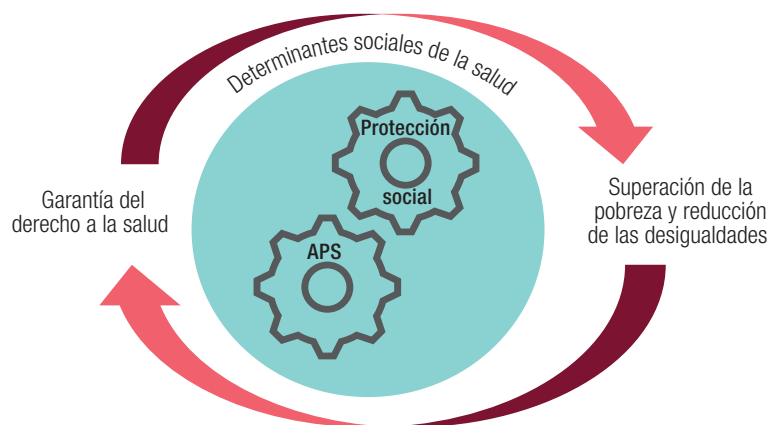


Fuente: M. L. Marinho, A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa, "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

La APS es una dimensión estratégica de los sistemas de salud. En particular, cabe destacar el estrecho vínculo y la complementariedad existentes entre la APS y la protección social, que puede favorecer el avance hacia la garantía de los derechos de las personas, incluido el derecho a la salud (Abramo, Cecchini y Ullmann, 2020). Una parte esencial de la APS está relacionada con los determinantes sociales de la salud, por lo que contribuye directamente a reducir los niveles de pobreza y desigualdad, tanto en el ámbito de la salud como en otras dimensiones (véase el diagrama 4), impulsando, de esta manera, el logro del desarrollo social inclusivo, así como de diversos Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Diagrama 4

La acción sinérgica entre la atención primaria de la salud (APS) y la protección social



Fuente: M. L. Marinho, A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa, "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023, en prensa.

Asimismo, la acción sinérgica entre la APS y la protección social es fundamental para proteger el bienestar de la población en momentos de crisis, como quedó demostrado durante la pandemia de COVID-19 y las diversas crisis que la acompañaron. Una actuación integral y coordinada entre la APS y la protección social, reconociendo la interdependencia que existe entre las dimensiones sanitaria, social, económica y ambiental, es esencial para implementar respuestas conjuntas y coordinadas a situaciones de crisis, que permitan proteger el bienestar de la población y el ejercicio de sus derechos, principalmente de la población en situación de vulnerabilidad (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

IV. Principales desafíos y oportunidades para las políticas de protección social

1. El desafío de la sostenibilidad: cumplir los compromisos con las generaciones actuales y futuras

El desafío de la sostenibilidad muchas veces se vincula con el desafío de la sostenibilidad ambiental en las estrategias del desarrollo sostenible o con el desafío de la sostenibilidad fiscal en el ámbito de las finanzas públicas. En el área del desarrollo social inclusivo, la sostenibilidad de la protección social es fundamental para avanzar en el diseño y la implementación de políticas públicas destinadas a reducir tanto la pobreza como la desigualdad en la región (CEPAL, 2022b).

La sostenibilidad de la protección social se basa en el cumplimiento de los mandatos y compromisos con las generaciones actuales y futuras en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. La protección social sostenible es uno de los principales desafíos de la región. La universalidad, integralidad y resiliencia de la protección social no son características propias de un momento determinado. La cantidad y calidad de la cobertura y la suficiencia de la protección social deben mantenerse a lo largo del tiempo, a fin de cumplir los compromisos asumidos con las distintas generaciones. En este sentido, la protección social genera compromisos públicos permanentes y, por lo tanto, está vinculada a los debates en materia tanto de desarrollo social inclusivo como de finanzas públicas y espacio fiscal. Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social mejorará la capacidad de erradicar la pobreza y reducir las desigualdades en la región (CEPAL, 2023b).

2. El desafío de la institucionalidad social: limitaciones y capacidad de promover transformaciones sociales

La crisis en cámara lenta que se está produciendo en la región desde hace varios años pone todavía más de manifiesto la importancia de contar con una institucionalidad social a la altura de los desafíos sociales. Los déficits en materia de institucionalidad social condicionan las políticas, programas, transformaciones y reformas que hacen falta para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. La pandemia de COVID-19 mostró las fortalezas y debilidades de la institucionalidad social, así como su resiliencia y su capacidad de adaptación a las demandas derivadas de los efectos sociales y económicos de dicha pandemia en los países de la región. A este verdadero examen de capacidades se sumó la intensificación de fenómenos como la migración, los desastres asociados al cambio climático o los distintos tipos de violencia, así como las repercusiones económicas y sociales de la guerra en Ucrania a nivel mundial y la aceleración del cambio tecnológico, con sus efectos en el mercado laboral y el futuro del trabajo. Todos estos factores exacerbaban los desafíos relacionados con la institucionalidad de la protección social en la región (CEPAL, 2023a).

En la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Santiago en octubre de 2023, se debatió sobre el rol de la institucionalidad social como eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. Las principales propuestas de política pública para fortalecer la institucionalidad social fueron las siguientes: i) fortalecer la coherencia de los objetivos y mandatos normativos con la capacidad organizacional de la institucionalidad social; ii) invertir en recursos humanos, capacidades y tecnología para asegurar resultados positivos y consolidar y crear sistemas de monitoreo y evaluación de la política social; iii) invertir en sistemas de información para la toma de decisiones, anticipándose a los cambios que producirá la acelerada transformación digital, y iv) avanzar en el ámbito de la sostenibilidad financiera a fin de contar con recursos financieros que permitan asegurar un nivel mínimo de prestaciones que garantice un bienestar acorde con los derechos sociales y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2023a).

3. El desafío del pacto social y fiscal: un delicado equilibrio entre economía política y gobernanza

La CEPAL afirma que el compromiso regional para alcanzar un desarrollo social inclusivo constituye una condición previa para lograr el desarrollo sostenible. Para lograr estos objetivos se requieren políticas sociales sólidas; en concreto, urge impulsar el fortalecimiento de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Es fundamental centrarse en la sostenibilidad de las medidas adoptadas, a fin de lograr un amplio apoyo y avanzar hacia pactos sociales y fiscales que, entre otras cosas, garanticen la sostenibilidad financiera de la protección social (CEPAL, 2022a y 2022b; Arenas de Mesa, 2019).

Un rasgo compartido por todos los países de la región es la aversión de la mayor parte de la población a los elevados niveles de desigualdad presentes en ella y la expectativa ampliamente compartida de que el Estado debe actuar para reducirla a través del fortalecimiento de la protección social (Maldonado Valera y otros, 2021). Este constituye un importante punto de partida para avanzar hacia la definición de consensos amplios y el establecimiento de acuerdos transversales tanto sociales como fiscales (CEPAL, 2022b).

Un pacto fiscal es principalmente un debate sobre economía política, acerca de qué tipo de sociedad se desea construir. Las probabilidades de implementación de un acuerdo fiscal aumentan si este va acompañado de un pacto social que regule y determine el uso de los recursos públicos tanto para la protección social como para el fortalecimiento de las estrategias de desarrollo social inclusivo (Arenas de Mesa, 2016).

La gestión de la economía política, junto con la administración de los distintos intereses de los diversos actores, serán fundamentales para alcanzar pactos políticos que sustenten los acuerdos sociales y fiscales en la región. Estos pactos, además de fortalecer los sistemas de protección social, serán clave para la gobernabilidad del desarrollo sostenible, por lo que constituyen uno de los principales desafíos regionales en el ámbito de la protección social.

4. El desafío de la transformación digital: la velocidad de los cambios condiciona el futuro de la protección social

Los sistemas de protección social deberían aprovechar las oportunidades y abordar los desafíos de la acelerada transformación digital que está teniendo lugar en la actualidad y que puede configurar el futuro de la protección social. La velocidad a la que se produce dicha transformación digital supera con creces la capacidad de reacción de los sistemas de protección social, por lo que puede condicionar tanto el diseño de las transformaciones futuras como la relación de la protección social con la inclusión social (Martínez, Palma y Velásquez, 2020). Más allá de la digitalización de la información, la transformación digital de la economía implicará una transformación de la protección social, en la medida en que a raíz de la automatización surjan nuevas vulnerabilidades, laborales y de otro tipo.

Las nuevas tecnologías, incluida la inteligencia artificial, tienen el potencial de mejorar la eficiencia y la eficacia de las prestaciones sociales y los servicios. Sin embargo, también pueden convertirse en una fuente de exclusión, contribuyendo a crear una nueva forma de pobreza digital; en especial, si el acceso al mundo digital es limitado, como se observó durante la pandemia, o si existen riesgos asociados al funcionamiento de sus mecanismos, como en el caso de los algoritmos utilizados para la selección de los destinatarios de las políticas sociales. Para ilustrar este desafío, la CEPAL indica que, en 2020, el 26,3% de la población de América Latina no tenía acceso a Internet y el 79,3% de estas personas residían en áreas rurales (CEPAL, 2022a). De la misma manera, durante la pandemia se introdujeron innovaciones digitales para identificar potenciales usuarios y asignar las prestaciones de protección social, lo que puso de manifiesto las brechas de acceso existentes (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Sin duda, las personas mayores también experimentaron esta exclusión, ya que, según los datos disponibles, ellas son quienes menos participan de la sociedad digital y quienes menos utilizaban Internet antes de la pandemia.

Un ámbito estratégico en materia de protección social es la inversión en conectividad, tecnología y sistemas de información, con el fin, por ejemplo, de desarrollar una cultura de toma de decisiones con base empírica. Existen diversas acciones que pueden contribuir a este objetivo, y muchas de ellas ya se están llevando a cabo en los países de la región; sin embargo, otras requieren un mayor impulso para concretarse (CEPAL, 2023a).

5. El desafío de la protección social para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades

Las políticas de protección social no contributiva pueden tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza y las desigualdades. Una alternativa que se ha explorado en algunas ocasiones es dirigir la protección social de los ingresos a los dos extremos del ciclo de vida: los niños, niñas y adolescentes y las personas mayores. La tasa de pobreza de la población de entre 0 y 17 años en 2021 era del 45,5%, cifra muy superior al promedio del total de la población (32,3%). Por su parte, la población mayor (de 65 años y más) que se encuentra retirada del mercado laboral depende mayoritariamente de los ingresos y transferencias que recibe de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos (CEPAL, 2022b; Robles y otros, 2023).

Una transferencia monetaria no contributiva equivalente a una línea de pobreza extrema dirigida a las niñas, niños y adolescentes (de 0 a 17 años) pertenecientes a los hogares del 40% más pobre de la población podría ayudar a reducir la pobreza extrema en la infancia y adolescencia 10 puntos porcentuales, con un costo estimado del 1,4% del PIB en 2030 (Espíndola, 2023).

En el caso de la población de 65 años y más, la política más efectiva para reducir la pobreza y la desigualdad es la creación y el fortalecimiento de sistemas de pensiones no contributivos. Aumentar la cobertura de dichos sistemas, hasta alcanzar al 40% de la población de 65 años y más, garantizando de manera conjunta una prestación equivalente a una línea de pobreza extrema o pobreza son metas alcanzables en esta década, desde la perspectiva tanto de la institucionalidad social como de la sostenibilidad financiera de la región. Se estima que alcanzar una meta como la propuesta para 2030 mediante estas transferencias tendría un costo adicional a lo que ya se invierte en los sistemas de pensiones no contributivos de un 0,5% del PIB en el caso de una línea de pobreza extrema y del 0,9% del PIB en el de una línea de pobreza (Arenas de Mesa, 2019; Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Al considerar a toda la población, de acuerdo con una estimación para 2021, la brecha de ingresos que separa a los hogares de la línea de pobreza extrema equivale en promedio al 0,24% del PIB y, en el caso de la línea de pobreza, representa el 1,53% del PIB en la región. En este contexto, un incremento anual promedio equivalente al 0,1% del PIB destinado al gasto público en transferencias de protección social no contributiva podría incrementar los ingresos de los hogares receptores hasta alcanzar un nivel igual o superior a la línea de la pobreza extrema en 2030 (CEPAL, 2023a).

Todos estos ejercicios (en relación con la infancia, las personas mayores y la población total) tienen un denominador común: su implementación es factible, tanto en términos institucionales como de sostenibilidad financiera. El gasto público estimado en todos estos casos es en promedio unas décimas del PIB, cifra que podría alcanzarse a lo largo de varios años. Por lo tanto, el flujo incremental presupuestario anual de los países permite alcanzar estas metas garantizando la sostenibilidad financiera y con resultados potenciales significativos en lo que respecta a la reducción de la pobreza regional.

V. Comentarios finales

La protección social en la región debe adoptar un enfoque universal, independiente tanto de la situación laboral de los trabajadores y trabajadoras como de la capacidad de pago de las personas. Por otra parte, debe ser sensible a las diferencias y no dejar a nadie atrás, de conformidad con lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La CEPAL ha propuesto el desarrollo de sistemas de protección social con un enfoque de derechos y de ciclo de vida para la primera infancia, la infancia, la adolescencia, la juventud, los trabajadores y trabajadoras (remunerados y no remunerados) y la población mayor, que tengan como objetivo erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023b).

La pandemia dejó importantes lecciones. Una de las principales es que la colaboración regional y, por lo tanto, los proyectos colectivos son fundamentales para enfrentar las crisis y las desigualdades. Durante ese período, los países se vieron en la obligación de articular las medidas de protección social a corto plazo, necesarias para hacer frente a la emergencia, con otras a mediano plazo, para las que hacen falta una implementación gradual y la búsqueda de mecanismos para asegurar su sostenibilidad financiera.

La región se enfrenta a un complejo escenario económico, laboral y social, así como a la doble trampa del bajo crecimiento y los altos niveles de pobreza y desigualdad. Por ello, resulta fundamental centrarse en la sostenibilidad de las medidas que han de adoptarse para consolidar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, a fin de lograr un apoyo lo más amplio posible y de concretar pactos sociales y fiscales. El pacto social debe ir acompañado de nuevos contratos fiscales que garanticen la sostenibilidad financiera de la protección social y promuevan la estabilidad necesaria para alcanzar un desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023b).

En la Cumbre Social Mundial de 2025, que las Naciones Unidas han propuesto celebrar a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995), probablemente se debatirán algunos de los desafíos y las oportunidades presentados en este artículo para avanzar hacia una protección social universal, integral, sostenible y resiliente. Uno de los principales temas de debate de dicha Cumbre serán las implicaciones de repensar la transición del desarrollo social y la protección social de la Cumbre de Copenhague de 1995 al desarrollo social inclusivo y la protección social del futuro en la Cumbre Social Mundial de 2025.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y H. Ullmann (2020), "Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social", *Ciência e saúde coletiva*, vol. 25, N° 5, Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Salud Colectiva (ABRASCO).
- Arenas de Mesa, A. (2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y S. Cecchini (2022), "Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIX, N° 353, enero-marzo.
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (eds.) (2023), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad*, Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Atuesta, B. y T. van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bietti, M. F. (2023), "Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, S. (comp.) (2019), *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*, Páginas Selectas de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- _____(2023b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023*, Santiago, en prensa.
- _____(2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____(2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- _____(2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- _____(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- _____(2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- _____(2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____(2018c), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- _____(2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- _____(2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- _____(2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe* (LC/L.3860(CE.13/3)), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- _____(2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago.
- _____(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), "La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social", *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, octubre.
- Cid, C. y M. L. Marinho (2022), "Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. (2022), "Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. y V. Cortínez (2023), "Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social: Promover la Inclusión Laboral como una Forma de Superar las Desigualdades y la Informalidad en América Latina y el Caribe", *serie Seminarios y Conferencias*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Espíndola, E. (2023), "Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina", *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Rev.1), R. Santos García, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espíndola, E. y J. Suárez (2023), "Automatización laboral y desafíos para la inclusión laboral en los mercados latinoamericanos: estimaciones de riesgo mediante *machine learning* ajustadas a la región", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Huepe, M. (ed.) (2023), "Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maldonado Valera, C. y otros (2021), "Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martínez, R. (coord.) (2023), "Automatización e inclusión laboral en América Latina: impactos potenciales, vulnerabilidades y propuestas de política pública", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020) "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2022), "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2005), *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres* (A/CONF.206/6), Nueva York.
- _____(2000), *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General* (E/CN.5/2001/2), Nueva York, diciembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, Ginebra.
- _____(2018), "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe", *Panorama Laboral Temático*, N° 4, Lima, julio.
- _____(2012), "Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202)" [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.
- Robles, C. y R. Holz (coords.) (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C., V. Tenenbaum e I. Jacas (2023), "Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas: reflexiones para América Latina", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en prensa.
- Robles, C. y otros (2023), "Apuestas estratégicas hacia el futuro de la protección social: avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Santos García, R., C. Farías y C. Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trucco, D. (2023), "Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNISDR (Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres) (2004), *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives. 2004 Version - Volume I*, Nueva York y Ginebra.

Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible

Daniela Trucco¹

Recibido: 26/06/2023
Aceptado: 22/08/2023

Resumen

La educación es fundamental para lograr un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible, y para crear sociedades más justas y cohesionadas. A pesar de los importantes avances en términos de acceso, progresión y conclusión educativa, los países de América Latina y el Caribe enfrentan un doble desafío: acelerar los avances y reducir las brechas en las tasas de cobertura y conclusión educativas, y mejorar su calidad y pertinencia. Los avances en el acceso a educación y formación técnico-profesional no se reflejan en la adquisición de competencias que permitan a las personas adaptarse a procesos de aprendizaje y reconversión a lo largo de la vida, e incorporarse a un mundo cambiante y tecnologizado. Estos desafíos se vieron exacerbados después del prolongado cierre de las escuelas durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). La recuperación educativa requiere una transformación profunda y que se asegure la sostenibilidad financiera, junto con una institucionalidad fortalecida en la región.

Palabras clave

Educación, desarrollo social, desarrollo económico, educación básica, enseñanza secundaria, política educativa, igualdad, desarrollo de la educación, CEPAL, recomendaciones, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

I24, I21, I28

Autora

Daniela Trucco es Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: daniela.trucco@un.org.

¹ Se agradecen los aportes de Mariana Huepe y Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I. Introducción

La educación es un derecho humano y un activo central para el desarrollo económico y social de los países, así como para la construcción de sociedades más equitativas, inclusivas y cohesionadas. Desde un punto de vista macroeconómico, invertir en educación significa invertir en el activo más importante que tienen los países para promover un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible. En sentido microeconómico, una población más educada es clave para el aumento de la innovación y la productividad de trabajadores y empresas. Desde la perspectiva del desarrollo social, la educación es un derecho y un eje de la inclusión social y laboral, facilita la movilidad social, promueve la generación de ingresos y apoya a la reducción de la pobreza y la desigualdad y el ejercicio de la ciudadanía.

La educación fue reconocida como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 (artículo 26), y desde entonces ha sido ratificada como tal en diversos tratados internacionales. En 2015, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. Entre ellos se encuentra el ODS 4: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. La educación es clave para el desarrollo social y económico de un país y desempeña un papel impulsor en el logro de otros ODS acordados para 2030 (CEPAL, 2022).

La educación está estrechamente asociada con las oportunidades para acceder a mejores condiciones sociales, económicas, laborales y culturales. Los avances en ese ámbito se vinculan con una reducción de la pobreza y la desigualdad, así como con las posibilidades de acceder a un trabajo decente, de mejorar los indicadores de salud y de permitir la movilidad social ascendente y el pleno ejercicio de la ciudadanía. En contraparte, la insuficiente acumulación de competencias entre la población es una restricción importante para el desarrollo de los países, entre otros factores, porque tiene consecuencias sobre la productividad y la inclusión social y laboral. Debido a la estrecha relación entre la educación y las oportunidades presentes y futuras de las personas para que puedan mejorar sus condiciones sociales, económicas, laborales y culturales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la ha destacado como uno de los principales nudos críticos para reducir las desigualdades y avanzar en el desarrollo económico y social inclusivo y sostenible.

Históricamente, la CEPAL ha estudiado la educación en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la desigualdad y como eslabón crítico para el desarrollo social inclusivo de la región. Esos estudios se han centrado sobre todo en la educación escolar (primaria a secundaria) y en la formación para el trabajo en la población juvenil (transición de la educación al trabajo). A comienzos de los años noventa y en el marco de la propuesta de la CEPAL de transformación productiva con equidad, la CEPAL y la UNESCO publicaron un libro sobre la educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad (CEPAL/UNESCO, 1992). En este se plantean lineamientos para la acción en el ámbito de las políticas e instituciones que pueden favorecer las vinculaciones sistémicas entre educación, conocimiento y desarrollo. Durante esa década y comienzos de la siguiente, la CEPAL siguió profundizando en los desafíos de la equidad y la reducción de brechas en el ámbito educativo (Cohen, 1995), así como en su contribución como eslabón crítico para conciliar el crecimiento, la equidad y la participación en las sociedades del futuro (Hopenhayn y Ottone, 2000). Desde comienzos de la década de 2000, la CEPAL ya señalaba la importancia del papel que comenzaban a tener las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) tanto en la transmisión del conocimiento como en la productividad y competitividad de los países, y resaltaba los desafíos que se planteaban para los sistemas educativos (Hopenhayn, 2003; Sunkel, 2006; Sunkel y Trucco, 2010; Sunkel, Trucco y Espejo, 2014).

La CEPAL ha promovido el seguimiento estadístico de las brechas educativas asociadas a las metas y acuerdos internacionales en la región –a saber, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (CEPAL/UNICEF, 2006), el movimiento Educación para Todos (EPT), las Metas de Educación 2021 (CEPAL/OEI, 2010a y b) y los ODS (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022)– y ha profundizado su análisis sobre los distintos ejes de la desigualdad que afectan a diferentes poblaciones (los miembros de la sociedad que representan la diversidad de género, Pueblos Indígenas, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes, entre otras) (Rico y Trucco, 2014; Trucco, 2014 y CEPAL, 2016). La educación fue el tema central del análisis presentado en el *Panorama Social de América Latina, 2010* y luego en la nueva versión de este informe en 2022 (CEPAL, 2011 y 2022). Asimismo, se incluyó como uno de los ejes centrales de análisis en el documento de la CEPAL presentado en el trigésimo séptimo período de sesiones (CEPAL, 2018) sobre la ineficiencia de la desigualdad, donde se plantea que las desigualdades de acceso a la educación, al reducir las capacidades y las oportunidades, comprometen la innovación y los aumentos de productividad.

La CEPAL ha insistido en la necesidad de fortalecer la educación, asegurar el acceso a servicios de calidad y considerar las desigualdades y necesidades territoriales como ejes centrales a abordar desde la primera infancia y a lo largo del ciclo de vida. En este mismo sentido, se ha planteado avanzar en la transversalización tanto de una perspectiva de género como de una perspectiva intercultural y de valoración de la diversidad en la educación. De este modo se aspira a que los sistemas educativos contribuyan a la inclusión y se visibilice el valor que pueden aportar el conocimiento y el desarrollo cultural de distintos grupos y poblaciones, así como el fortalecimiento de las oportunidades de trabajo decente y del desarrollo productivo de los países.

En la siguiente sección de este artículo se realiza un breve repaso sobre la situación educativa en la región durante las últimas décadas. Se presentan los principales indicadores relacionados con el acceso y la conclusión de la enseñanza escolar, así como los resultados de aprendizaje, incluida una mirada sobre las brechas de desigualdad. El artículo concluye en la tercera sección con una revisión de las principales oportunidades de política educativa para abordar los desafíos de transformación de los sistemas educativos que la región enfrenta.

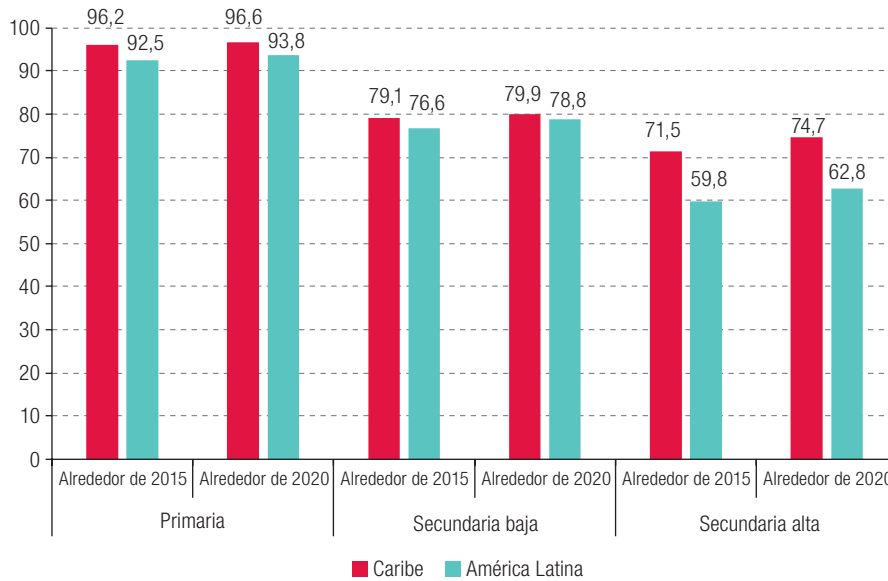
II. Estado de la situación educativa de América Latina y el Caribe

Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes avances en términos de acceso, progresión y conclusión en la educación escolar. Se vieron avances muy significativos al ampliar la obligatoriedad de la educación a los niveles de preprimaria y secundaria e implementar políticas activas tendientes a su expansión y a la inclusión de grupos históricamente excluidos. En relación con las tasas de conclusión, en 2020, la mayoría de los países de la región alcanzaba niveles cercanos a la universalidad en la educación primaria (93,3%). Sin embargo, en la educación secundaria los avances han sido más dispares, con tasas de conclusión del 79,1% en la secundaria baja y del 63,7% en la secundaria alta (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022)². A partir de la secundaria alta los desafíos de acceso son aún importantes, en particular para los países de América Latina (los países del Caribe muestran niveles de acceso un poco mayores) (véase el gráfico 1). El mayor crecimiento en materia de acceso en los últimos años se ha dado en los niveles de enseñanza preprimaria y educación superior, pero esta expansión ha favorecido principalmente a los estratos de ingresos medios y altos y a los estudiantes de territorios urbanos.

² Las tasas de acceso de primaria, secundaria baja y secundaria alta corresponden al promedio simple de 25 países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 1

América Latina (18 países)^a y el Caribe (7 países)^b: tasa de conclusión de la educación primaria, secundaria baja y secundaria alta, alrededor de 2015 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UNESCO/UNICEF/CEPAL) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París, 2022.

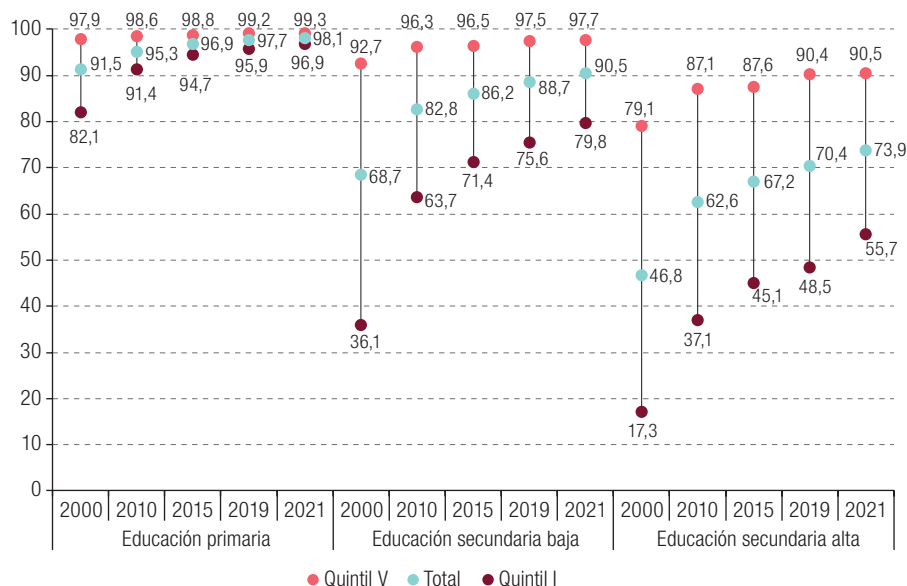
^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Promedio simple de los siguientes países: Barbados, Guyana, Haití (con excepción de la primaria), Jamaica, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

En los últimos años, la velocidad de estos progresos también ha venido disminuyendo. Antes de la crisis de la pandemia, la región enfrentaba importantes desafíos en materia de inclusión y reducción de desigualdad. Aún se evidencian núcleos duros de exclusión y diferencias importantes en las trayectorias educativas según el nivel de ingresos, el género, el territorio y la condición étnico-racial, entre otras variables que estructuran la matriz de la desigualdad social de la región (CEPAL, 2016). En el gráfico 2 se muestra el progreso en el porcentaje de población que concluye cada nivel educativo, según quintiles de ingreso extremos desde 2000 hasta 2021. Puede apreciarse cómo aumentó el porcentaje de la población que concluye el ciclo escolar obligatorio y, aunque la brecha entre quintiles extremos ha ido disminuyendo, sigue siendo muy importante para el ciclo de secundaria alta y presenta riesgos de aumento por el impacto de la crisis que enfrentó el sistema educativo en los años de la pandemia de COVID-19.

Gráfico 2

América Latina (14 países)^a: tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta^b, según quintiles de ingreso extremos, 2000, 2010, 2015, 2019 y 2021 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

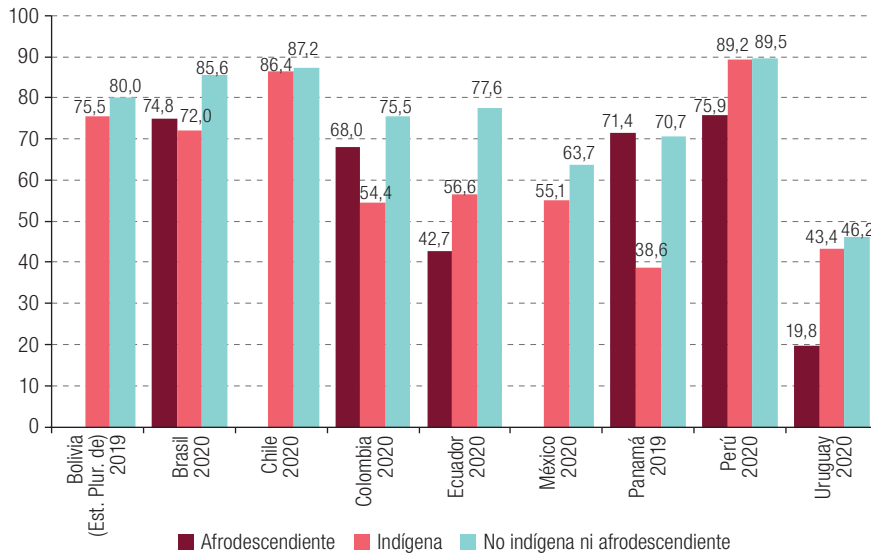
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Se examinó la conclusión de la primaria entre jóvenes de 15 a 19 años, y la secundaria baja y alta entre jóvenes de 20 a 24 años.

En lo que respecta al acceso, la progresión y, especialmente, la conclusión de la secundaria alta, la región ha experimentado una expansión continua pero incompleta y desigual. Aunque la ampliación de la normativa es un requisito para promover la universalización de la secundaria, que muchos países cumplieron en las últimas décadas, no es suficiente por sí sola (Acosta, 2022). Las brechas en los niveles de conclusión de la secundaria alta revelan y reproducen las desigualdades relacionadas con el sexo, el área geográfica donde viven los estudiantes, su origen étnico y racial y su estatus migratorio, todos ellos componentes de la matriz de la desigualdad social de la región. Estas dimensiones se combinan y entrecruzan hasta crear nudos críticos que obstaculizan las trayectorias formativas, el progreso de la inclusión social y laboral, así como la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2022 y 2016). Por ejemplo, en el gráfico 3 pueden observarse las brechas de conclusión entre jóvenes de 20 a 24 años según condición étnico-racial. Se observa que existen grandes desafíos en el Ecuador y el Uruguay en relación con la tasa de conclusión de la educación secundaria alta y que en esos países se aprecian las mayores desigualdades en desmedro de los jóvenes afrodescendientes, y en Panamá, en el caso de los jóvenes indígenas.

Gráfico 3

América Latina (9 países): jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria alta según condición étnico-racial, alrededor de 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022 y sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Por otra parte, en la meta 4.2 de los ODS se acuerda “de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”. En este sentido, se promueve que al menos se asegure el acceso a un año de educación preprimaria de manera obligatoria. México es el país con la edad más temprana de obligatoriedad de la educación en la región (3 años de edad), mientras que en otros países la educación es obligatoria desde los 4 o 5 años. En los países del Caribe es menos común que existan segmentos obligatorios para la primera infancia. A pesar de los avances en los últimos años, más de la mitad de las niñas y niños no accedían a programas de desarrollo educativo o a la educación preprimaria desde su nacimiento hasta los 5 años (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). Los niveles de asistencia a los programas de educación de la primera infancia difieren en gran manera según el tramo de edad, siendo más altos en los tramos de mayor edad, así como para la población urbana y de nivel socioeconómico más alto.

Esta desigualdad se refleja y se reproduce en los sistemas educativos, en parte, debido a que la expansión del acceso se ha sostenido en la diversificación de la oferta institucional que ha provocado una mayor segmentación de los estudiantes en lo que respecta a logros y calidad de la oferta (Acosta, 2022). Así, la región enfrenta importantes deudas en materia de calidad educativa y los resultados de aprendizajes en distintas pruebas estandarizadas mostraban signos de estancamiento a niveles preocupantes desde antes de la pandemia de COVID-19. Los impactos que la interrupción de la educación presencial prolongada puede haber tenido en esta dimensión amenazan con dejar un efecto “cicatriz” en las actuales generaciones de estudiantes (Huepe, Palma y Trucco, 2022; CEPAL, 2022).

En 2019 se realizó el Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), que estuvo a cargo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)³. Los resultados de este estudio muestran que, en promedio, en los países evaluados, solo la mitad de los

³ Este laboratorio es una red de sistemas de evaluación de la calidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe. Lo coordina la Oficina de la UNESCO en Santiago de Chile (OREALC).

estudiantes de tercer grado alcanzaba niveles mínimos de competencias en lectura y matemáticas (54,6% y 50,9%, respectivamente), mientras que el porcentaje de estudiantes de sexto grado que alcanzaba estos niveles era aún menor (31,3% y 17,2%, respectivamente). Es importante destacar que estos promedios ocultan una gran heterogeneidad, tanto entre un país y otro como dentro de cada país. En 13 de los 16 países que participaron en el ERCE de 2019, los estudiantes de menores ingresos que se ubican en el nivel de desempeño más bajo superan el 50%, y en muchos casos alcanzan porcentajes significativamente superiores. La proporción de estudiantes de menores ingresos (primer quintil) en los niveles de desempeño más bajos puede ser hasta seis veces mayor que la de estudiantes de mayores ingresos (quinto quintil) (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

América Latina (16 países): proporción de estudiantes en el nivel de más bajo desempeño (nivel 1), por nivel de ingresos (primer y quinto quintiles), según el ERCE de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe: evaluación de logros de los estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen ejecutivo*, París, 2021.

Nota: Los países se encuentran ordenados, de mayor a menor, según el porcentaje de estudiantes del primer quintil que se sitúan en el nivel de más bajo desempeño.

UNESCO (2021) destaca que, al analizar los factores conexos que ayudan a explicar las diferencias existentes en los resultados de aprendizaje en el ERCE de 2019, el nivel socioeconómico de las escuelas es el factor con mayor impacto en los logros de aprendizaje, incluso si se controla el nivel socioeconómico de los estudiantes. Esto demuestra el papel que desempeña la alta segregación social de la región en los resultados de aprendizaje. Asimismo, existe una clara asociación entre la condición rural o urbana de las escuelas y su administración público o privada con el nivel socioeconómico tanto del establecimiento como de los estudiantes. De esta manera, hay una brecha importante de resultados entre escuelas urbanas y rurales, y entre urbanas y periurbanas, siempre en favor de las primeras. Los resultados de aprendizaje y los procesos de adaptación a la educación en la pandemia también difieren entre los estudiantes de establecimientos privados y públicos (Acosta, 2022). Es decir, existe un margen de acción importante para mejorar los aprendizajes en la región mediante políticas educativas que promuevan mayores oportunidades para los estudiantes de escuelas que se encuentren en situaciones de mayor desventaja.

En secundaria, en 2018, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), impulsado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), muestran que, en promedio en los países evaluados en la región, aproximadamente la mitad de los estudiantes de 15 años alcanzaba el nivel mínimo de competencias en lectura, siendo esta proporción levemente menor en ciencias y cercana a un tercio en matemáticas⁴. De acuerdo con los resultados de la misma evaluación en 2022, tres de cada cuatro estudiantes de la región no alcanzaban las habilidades básicas en matemáticas, en comparación con el 31% de los estudiantes de países de la OCDE. El porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en matemáticas aumentó en casi todos los países de la región entre 2018 y 2022. Estos resultados se han mantenido relativamente constantes desde mediados de 2010, con apenas algunas variaciones. Además de las diferencias en los resultados de aprendizaje de las habilidades cognitivas básicas entre los estudiantes de la región y los de países de la OCDE, también hay diferencias significativas en los resultados dentro de cada país, sobre todo entre los estudiantes de los entornos más y menos favorecidos (CEPAL, 2022; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

En las últimas décadas, se ha destacado el aumento del acceso educativo de las niñas, jóvenes y mujeres en América Latina y el Caribe. La educación secundaria y superior ha avanzado tanto que la tasa de conclusión educativa en la secundaria e incluso en la educación superior de las mujeres en promedio es mayor que la de los hombres. Sin embargo, persisten brechas de género en relación con los resultados de aprendizajes de competencias cognitivas básicas, así como sesgos en el área de formación y trayectoria laboral. En general, las niñas aventajan significativamente a los niños en lectura y escritura, mientras que estos últimos aventajan a las primeras en matemáticas. En el área de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM), disciplinas cada vez más valoradas en el mercado laboral, las niñas y las jóvenes están subrepresentadas. Menos mujeres que hombres eligen disciplinas de CTIM y las tasas de retención de esas mujeres son menores que las de los hombres, y menores aún en niveles más altos (CEPAL, 2022).

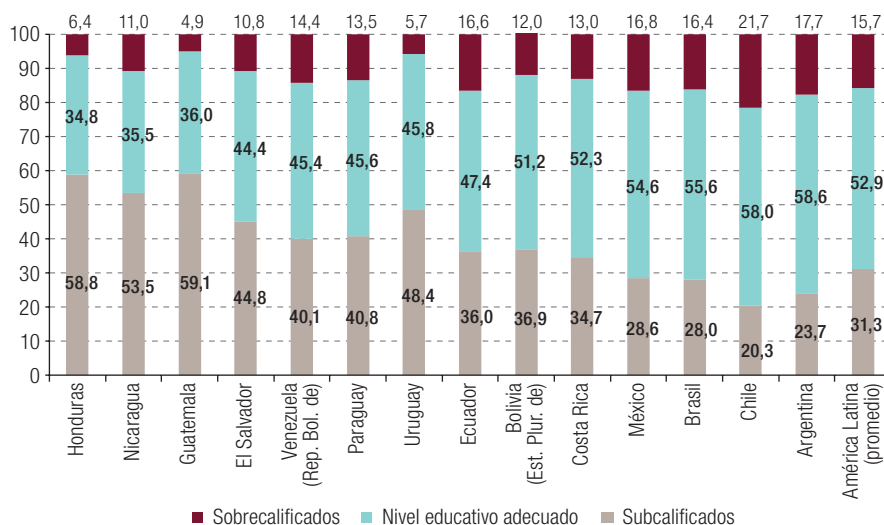
Las mediciones estandarizadas demuestran que la región ya enfrentaba una crisis de aprendizajes, que probablemente se verá profundizada después de dos o más años de interrupción de educación presencial debido a la pandemia de COVID-19. No es sorprendente entonces que, de acuerdo al análisis de Gontero y Novella (2021), se concluya que en la región menos de la mitad de los empleados tengan un nivel educativo que cumpla con las exigencias del trabajo, según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, aunque hay diferencias significativas entre los distintos países. En Honduras, Nicaragua y Guatemala, la mayoría de los empleados tienen un nivel educativo inferior al requerido para su trabajo, mientras que, en el Uruguay y El Salvador es casi la mitad de los trabajadores (48,4% y 44,8%, respectivamente). Por otra parte, en Chile, uno de cada cinco trabajadores tiene un nivel educativo superior o inferior al requerido para su empleo (véase el gráfico 5). Esta situación refleja un problema de pertinencia de los sistemas educativos de la región y, en particular, un descalce de competencias entre lo que se enseña en las instituciones educativas y lo que es valorado y demandado en el mercado laboral, así como una desconexión con los intereses y expectativas de las nuevas generaciones.

Los progresos en el acceso al sistema educativo no se están reflejando en la formación de las competencias necesarias para que la población reciba los beneficios del desarrollo y contribuya al salto que requiere la región en relación con la transformación de la estructura productiva para lograr un desarrollo sostenible. Es esencial analizar la calidad y la pertinencia de la formación que se imparte. Este análisis debe centrarse en las competencias y habilidades que permitan a las personas adaptarse a procesos de aprendizaje y reconversión a lo largo de la vida, e incorporarse en un mundo cambiante y tecnologizado (CEPAL/OEI, 2020). En un contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el trabajo reproduce las desigualdades sociales y, a la postre, las amplía. Además, se consolida la reproducción intergeneracional de las brechas a lo largo del

⁴ En el caso de América Latina, este dato se basa en los promedios simples de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

ciclo de vida. Si la educación está segmentada según las condiciones socioeconómicas y los niveles educacionales en hogares de origen, luego el retorno a esa misma educación reproduce también las brechas existentes en cuanto al acceso a trabajos decentes y al bienestar.

Gráfico 5
 América Latina (14 países): proporción de trabajadores con un nivel educativo adecuado, subcalificado o sobrecalificado, cerca de 2019
 (En porcentajes)



Fuente: S. Gontero y R. Novella, "El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Los programas educativos cortos de orientación técnica y profesional cumplen un papel fundamental en el reforzamiento de la articulación entre el sector educativo y las oportunidades laborales y de desarrollo productivo de los países, así como en el fortalecimiento de los procesos de inclusión y la transición de las personas desde la educación al trabajo. La educación y formación técnica y profesional es una parte esencial de la oferta formativa de nivel secundario y superior en América Latina y el Caribe, pero se organiza de manera muy heterogénea. En los países de América Latina predominan los sistemas segmentados, que se ofrecen en canales paralelos a la educación académica o general. En cambio, en los países del Caribe anglosajón, la tendencia es a impartir la educación y formación técnica y profesional en forma de electivos disponibles para todos los estudiantes de la secundaria, un sistema más ajustado a las necesidades actuales de habilitar las trayectorias formativas de las personas a las distintas oportunidades de formación a lo largo de la vida. Aunque la educación y formación técnica y profesional de nivel secundario transversal en la región tiene un propósito propedéutico, lo que permite a los estudiantes cursar cualquier tipo de educación superior, se reconoce que los estudiantes que ingresan a esta educación tienen deficiencias de formación general que no pueden corregirse en esta etapa de estudios. Si esta situación no se resuelve, serán inútiles los esfuerzos tendientes a crear itinerarios formativos entre la educación y formación técnica y profesional secundaria y la superior (Sevilla, 2017).

Por otra parte, existen importantes desafíos en relación con la conexión de este tipo de formación con los requerimientos de los sectores productivos. La mayoría de los proveedores de esta educación en la región no establecen relaciones sólidas con las empresas y empleadores, lo que impide que los estudiantes se capaciten en sus lugares de trabajo. Tampoco se fomenta la participación sistemática de los empleadores en el diseño curricular de los programas formativos de esta educación. Solo una baja fracción de estudiantes complementa la formación que adquiere en la escuela o instituciones

con experiencia práctica en las empresas, lo que representa una deficiencia importante en términos del fortalecimiento de los procesos de transición desde la educación hacia oportunidades de trabajo decente (Sevilla, 2017). Asimismo, los procesos de certificación de competencias están poco desarrollados, a pesar de su papel decisivo para promover itinerarios formativos que reconozcan las múltiples vías que hoy en día están utilizando las nuevas generaciones para aprender a lo largo del ciclo de vida (incluido el autoaprendizaje y no necesariamente la formación en instituciones formales o puestos de trabajo).

La pandemia de COVID-19 amenaza con profundizar las desigualdades en cuanto a logros educativos (acceso, progresión y conclusión) y aprendizajes en la región. América Latina y el Caribe fue la región que tuvo el cierre parcial y total de los centros educativos más prolongado del mundo (70 semanas lectivas entre el período comprendido entre febrero de 2020 y marzo de 2022). Durante los períodos de cierre, por falta de recursos materiales y no materiales, muchos estudiantes no pudieron mantenerse vinculados con los procesos de enseñanza y aprendizaje, y la falta de oportunidades de socialización mermó el desarrollo de competencias cognitivas y socioemocionales. Entre los impactos de la pandemia, que ya han comenzado a evidenciarse, se encuentran un mayor riesgo de abandono escolar, rezagos en el aprendizaje y problemas de convivencia, bienestar socioemocional y salud mental en niñas, niños y adolescentes (CEPAL, 2022; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Durante la pandemia, los sistemas educativos de la región innovaron para poder implementar la educación remota mediante el uso de tecnologías analógicas y digitales. No obstante, se evidenciaron importantes obstáculos para la continuidad educativa, entre los que cabe mencionar la ausencia de conectividad efectiva en los hogares y de otras condiciones materiales y no materiales necesarias para el aprendizaje (por ejemplo, espacios adecuados para el estudio y apoyo activo de cuidadores, respectivamente), y la falta de competencias digitales en los distintos actores de la comunidad educativa (docentes, cuidadores y estudiantes).

Por último, aun cuando los países de la región han priorizado el gasto público en educación durante las últimas décadas, este resulta insuficiente, sobre todo tras la pandemia, si se desea alcanzar las metas del ODS 4 para 2030. Si bien, en promedio, los países cumplen con los mínimos acordados en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción ODS 4-Educación 2030: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (gasto público en educación entre el 4% y el 6% del PIB y entre el 15% y el 20% del gasto público total), existe una importante heterogeneidad intrarregional. De un total de 16 países sobre los que se contaba con información hasta 2019, 7 no cumplían con ninguno de los dos indicadores. Más aún, al analizar el gasto público en educación por estudiante, este resulta muy bajo en comparación con la inversión realizada en economías más desarrolladas. En 2019, los países de la OCDE gastaban en promedio más de cuatro veces lo que gastaba América Latina en educación preprimaria, primaria y secundaria, y más de cinco veces en educación terciaria (con brechas que oscilaban entre 5.000 dólares por estudiante matriculado en educación preprimaria y cerca de 9.000 dólares en terciaria)⁵. Estas diferencias se tornan aún más relevantes al considerar los mayores y más profundos desafíos educativos de la región. Además, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe presentan importantes problemas de eficiencia y equidad, es decir, hay un espacio en que podrían mejorar sus resultados educativos mediante la reasignación de sus insumos (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

⁵ En estos datos se considera el promedio simple de 7 países de América Latina, 7 países del Caribe y 32 países de la OCDE.

III. Oportunidades para fortalecer la agenda de políticas educativas en la región

Tal como se planteó en el Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022 (CEPAL, 2022), antes de la pandemia, la región ya venía experimentando una disminución en los logros educativos alcanzados en décadas anteriores. Además, se enfrentaba a una crisis de aprendizaje y núcleos de exclusión difíciles de revertir, lo que dificulta el cumplimiento de las metas del ODS 4 acordadas para 2030. La pandemia profundizó estos desafíos pero, al mismo tiempo, abrió una oportunidad para innovar y transformar la educación en la región. Es importante aprovechar el ímpetu transformador y priorizar la educación y formación profesional en las agendas y las políticas de la región relacionadas con el progreso hacia el cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible. Invertir en educación es invertir en el activo más valioso que tienen los países, sus ciudadanas y ciudadanos, así como en la prosperidad de la sociedad, por lo que dicha labor representa un aporte esencial al desarrollo social inclusivo y sostenible con igualdad (CEPAL, 2022).

Se hace aún más necesario enfatizar los esfuerzos con miras a reducir la desigualdad y promover la inclusión en el acceso a la formación y la educación. Debe centrarse la atención en los grupos de población expuestos a situaciones de mayor vulnerabilidad o marginación, como los Pueblos Indígenas, los afrodescendientes, los refugiados y los migrantes, las poblaciones en desventaja socioeconómica, las personas con discapacidad y los miembros de la sociedad que representan la diversidad sexual y de género. Se sugiere desarrollar o fortalecer sistemas de alerta temprana que aprovechen los medios digitales para prevenir situaciones de abandono escolar, facilitando el seguimiento de la población estudiantil en mayor situación de riesgo. Para lograrlo, es fundamental repartir equitativamente recursos y servicios de apoyo escolar, psicopedagógico y psicosocial entre escuelas, cursos y estudiantes en riesgo (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

En términos de educación escolar, las recomendaciones de la CEPAL se centran principalmente en universalizar el acceso y la conclusión de la enseñanza mediante arreglos institucionales para facilitar la inclusión de grupos históricamente excluidos y la transición entre niveles educativos y hacia el mercado del trabajo. Por ejemplo, se recomienda eliminar las barreras de acceso (en cuanto a exámenes, costos financieros para las familias en uniformes o materiales, transporte, entre otros), mejorar la comunicación entre las distintas instituciones, posponer o eliminar la elección de especializaciones, contar con figuras de apoyo (tutores, orientadores vocacionales o docentes enfocados en el refuerzo académico) y la implementación de sistemas de información que permitan un monitoreo de las trayectorias a nivel del estudiante. Al mismo tiempo, se sugiere reducir la desigualdad de género con estrategias diferenciadas para mujeres y hombres, tanto en la prevención del abandono como en la promoción de oportunidades de aprendizaje en todas las áreas. Es importante cambiar las prácticas institucionales y culturales desde los sistemas escolares, que promueven estereotipos tradicionales de género y que limitan las oportunidades y alternativas de desarrollo de las estudiantes desde edades tempranas, además de que afectan el potencial de desarrollo económico y social de los distintos países.

Asimismo, con el fin de abordar las deficiencias en las condiciones necesarias para la escolaridad con una mirada integral sobre el bienestar y la garantía de derechos, la CEPAL recomienda fortalecer la articulación con otros sectores de la política pública, en especial, con los sistemas de protección social. En ese sentido, debe centrarse la atención en el apoyo a los ingresos de los hogares y a la formulación de políticas de cuidados que refuercen las trayectorias educativas femeninas, así como políticas de salud, laborales y de transporte, entre otras. Por ejemplo, a pesar de su heterogeneidad en términos de diseño y operatividad, la expansión de los programas de transferencias monetarias con componentes educativos en la región los posiciona como una de las principales herramientas de protección social dirigidas a la infancia, la adolescencia y la juventud. Las evaluaciones del impacto de estos programas

muestran sus efectos positivos en cuanto a matrícula, asistencia, años de educación, graduación y permanencia escolar. Las becas y los servicios de alimentación han sido herramientas importantes para facilitar y apoyar la permanencia en el sistema educativo, ya que contribuyen a fortalecer el vínculo de los estudiantes con la escuela, aliviar las necesidades de ingresos de los hogares y reducir los incentivos para que los adolescentes y jóvenes prioricen la participación laboral en detrimento de la asistencia a la escuela (Rossel y otros, 2022; CEPAL, 2022).

Una de las medidas clave para seguir avanzando en cobertura y calidad consiste en promover la inversión en la educación desde la primera infancia. Las bases del aprendizaje se sientan en las etapas tempranas de la niñez; es en ese período cuando actúan los principales impulsores de la desigualdad. La educación en la primera infancia aumenta la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos, así como el retorno de las inversiones en niveles educativos posteriores, además de que desempeña un papel central en la promoción del crecimiento económico. Ello abarca elementos estructurales como la existencia de infraestructura y características grupales adecuadas (como la proporción entre adultos y niños), además de docentes capacitados, y elementos de procesos como la creación de un marco curricular y propuestas pedagógicas inclusivas con el liderazgo del Estado. La profesionalización de los docentes que trabajan en el área de la primera infancia es crucial para la calidad de la educación impartida, ya que persiste un bajo nivel de formación y remuneración, y un escaso reconocimiento social de su trabajo (CEPAL, 2022).

Por otra parte, considerando los cambios y la incertidumbre del contexto actual, la CEPAL recomienda contar con políticas de formación y capacitación a lo largo del ciclo de vida, que estén articuladas con el mundo del trabajo y los sectores productivos. Al respecto, la CEPAL destaca el rol estratégico y la importancia de fortalecer los programas cortos de orientación técnica y profesional. Estos pueden articularse con programas de formación secundaria vocacional y otros programas consecutivos de mayor complejidad a fin de ofrecer una formación continua que cuente con una estrecha vinculación con el mercado de trabajo. Desde una perspectiva económica, es crucial avanzar en la identificación, anticipación y cierre de brechas de talento humano para el desarrollo productivo de los países en sectores estratégicos. El descalce de competencias entre la oferta y la demanda pone de relieve un problema de pertinencia educativa y de fallas de coordinación entre el sector productivo-empresarial y el sector educativo, pero también la falta de capacidades de los empresarios locales para definir las competencias que necesitan. Una de las herramientas de políticas que se está promoviendo en la región es el desarrollo de marcos de cualificaciones. La creación de puentes entre la educación, la formación profesional y la capacitación es una de las funciones fundamentales de estos marcos. Estos instrumentos sirven para facilitar el reconocimiento de la experiencia laboral y formativa de las personas con miras al desarrollo de trayectorias de aprendizaje, de forma que se eviten caminos cerrados que impidan conectarse con niveles educativos más altos o de mayor especialización. Al mismo tiempo, se recomienda promover el desarrollo de mecanismos de certificación de competencias de nivel regional, que sirvan para facilitar los procesos de inclusión educativa y laboral de las personas, teniendo en cuenta los crecientes flujos migratorios entre los países de la región.

En términos de aprendizaje, las recomendaciones se han orientado hacia el fortalecimiento del desarrollo de competencias cognitivas, socioemocionales y digitales en los sistemas educativos. De este modo se espera que los estudiantes cuenten con la preparación necesaria para responder a las demandas de mercados laborales en constante cambio, aprendan a pensar por sí mismos y desarrollen las capacidades necesarias para reconocer y resolver problemas de manera creativa. El alto grado de concentración de los sistemas educativos en el desarrollo de competencias requiere un cambio de paradigma para dejar atrás la idea de los estudiantes como actores pasivos en los procesos de enseñanza y aprendizaje. En lugar de ello, es preciso reconocerlos como agentes activos que cuentan con las herramientas para resolver problemas complejos de manera individual y colectiva. En este sentido, es

central fomentar que los países retomen y fortalezcan la implementación de evaluaciones diagnósticas y formativas con el fin de apoyar las acciones necesarias para la recuperación de aprendizajes, después de la crisis provocada por la pandemia.

Por otra parte, la CEPAL también ha venido recomendando el uso de medios digitales para apoyar, complementar y mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Los modelos de educación híbrida son particularmente útiles en el contexto actual, en tanto proveen herramientas para abordar la recuperación de aprendizajes y el mayor riesgo de abandono escolar, así como ampliar la cobertura educativa, sobre todo en territorios rurales y en zonas remotas. Además de asegurar la conectividad efectiva, la transformación digital de la educación requiere invertir en el desarrollo de las capacidades digitales de la comunidad educativa. Esta recomendación va de la mano con otras prioridades, como la universalización de la conectividad efectiva (acceso a Internet de calidad y a dispositivos para su uso), el fortalecimiento del rol de los docentes de modo que cuenten con mayor flexibilidad para implementar un sistema de aprendizaje centrado en las necesidades de los estudiantes, el desarrollo de las competencias digitales de los distintos integrantes de la comunidad educativa (docentes, directivos, cuidadores y estudiantes) y la creación de plataformas y contenidos de fácil acceso y uso. Asimismo, los sistemas de información para la gestión educativa pueden fortalecerse mediante la inclusión de herramientas tecnológicas.

Por último, la CEPAL recomienda asegurar la sostenibilidad financiera de la educación con instituciones educativas fortalecidas para lograr una mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos. En particular, tras la pandemia se requiere una mayor inversión educativa que permita financiar las medidas de recuperación de aprendizajes y las estrategias para mitigar el potencial aumento de las tasas de abandono escolar, así como para ofrecer alternativas educativas a aquellos estudiantes que definitivamente no volverán a las escuelas y solventar nuevos gastos orientados al mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas para cumplir con los protocolos sanitarios. Por otro lado, debido a la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19 y el menor ingreso de los hogares, la pandemia podría entrañar un aumento de la migración de estudiantes desde el sector privado al público, lo que también aumentaría la necesidad de una mayor inversión en infraestructura y equipamiento. Además de buscar una mayor disponibilidad de recursos, es necesario que las acciones de los distintos países se orienten hacia una mayor eficiencia y equidad en el uso de estos recursos.

En este sentido, la CEPAL también recomienda que los países avancen en un nuevo pacto social, político y fiscal que reconozca y fortalezca el rol de la educación para alcanzar un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible que permita enfrentar decididamente las causas estructurales de la desigualdad en la región. En 2022, el Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamado a la transformación de la educación para orientarla hacia la consecución de objetivos superiores en el contexto del siglo XXI, que pueden dividirse en cuatro áreas: i) aprender a aprender; ii) aprender a vivir juntos; iii) aprender a hacer, y iv) aprender a ser. América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y, en general, los sistemas educativos no han logrado desempeñar un papel efectivo para fomentar la movilidad social y la igualdad de oportunidades entre las personas. Por tanto, es necesario aplicar medidas urgentes para reducir las brechas, restablecer los procesos de aprendizaje y reorientarse hacia los objetivos definidos en la Agenda 2030 con el propósito de avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible (CEPAL, 2022).

Bibliografía

- Acosta, F. (2022), "Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago.
- (2010a), *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final*, Madrid.
- (2010b), "Metas educativas 2021: estudio de costos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.327), Santiago, julio.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2006), "El derecho a la educación: una tarea pendiente para América Latina y el Caribe", *Desafíos: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del milenio*, N° 3, Santiago.
- Cohen, E. (1995), *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de los Estados Americanos (OEA)/Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR).
- Gontero, S. y R. Novella (2021), "El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hopenhayn, M. (2003), "Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana", *Revista CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hopenhayn, M. y E. Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M. N. y D. Trucco (2014), "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie de Políticas Sociales*, N°190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. y otros (2022), "Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sevilla, M. P. (2017), "Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 222 (LC/L.4287), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Sunkel, G. (2006), "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en educación en América Latina: una exploración de indicadores", *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, G. y D. Trucco (2010), "Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina: riesgos y oportunidades", *serie Políticas Sociales*, N° 167 (LC/L.3266-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, G., D. Trucco y A. Espejo (2014), *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina. Una mirada multidimensional*, Libros de la CEPAL, N° 124 (LC/G.2607-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Trucco, D. (2014), "Educación y desigualdad en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 200 (LC/L.3846), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe: evaluación de logros de los estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen ejecutivo*, París.
- UNESCO/UNICEF/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París.

Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos

Simone Cecchini y Jorge Martínez Pizarro

Recibido: 29/06/2023
Aceptado: 23/08/2023

Resumen

En América Latina y el Caribe, donde todos los países son países de origen, destino, retorno o tránsito migratorio, está aumentando la intensidad y complejidad de la migración internacional. Los flujos migratorios se caracterizan cada vez más por la irregularidad y las personas migrantes representan uno de los grupos poblacionales más vulnerables, al ser víctimas de estigmatización, discriminación, xenofobia y racismo. Sin embargo, mediante el trabajo, el emprendedurismo, las remesas y los aportes tributarios, así como su cultura, las personas migrantes contribuyen al desarrollo sostenible. Para potenciar esas contribuciones, se necesitan políticas públicas y una gobernanza migratoria a nivel multilateral, nacional y local basada en la imbricación de la migración con el desarrollo y el cumplimiento de las obligaciones de los países en cuanto a la protección de los derechos humanos.

Palabras clave

Migración internacional, emigración, migrantes, condiciones económicas, condiciones sociales, empleo, seguridad social, derechos humanos, remesas, desarrollo sostenible, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

F22, F24, F53

Autores

Simone Cecchini es Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: simone.cecchini@cepal.org.

Jorge Martínez Pizarro es Investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: jorge.martinez@cepal.org.

I. Introducción

América Latina y el Caribe es tierra de migraciones. Estas han acompañado la historia y el desarrollo de los países y constituyen una dinámica central de las sociedades actuales, así como de las sociedades futuras. Una de las metas que plantea la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivo de Desarrollo Sostenible 10.7) es facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. La migración contribuye al desarrollo y a las economías, ya que las personas migrantes se suman a la oferta de trabajo local, contribuyen al pago de impuestos y envían remesas a sus familias en los países de origen aun en épocas de crisis, como ocurrió durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Asimismo, las personas migrantes contribuyen a la diversidad cultural de los países de destino y, en los países cuya población se encuentra en etapa avanzada de envejecimiento, subsanan en distintos grados los desequilibrios demográficos intergeneracionales, así como la escasez de mano de obra en sectores como la agricultura, el cuidado o los servicios.

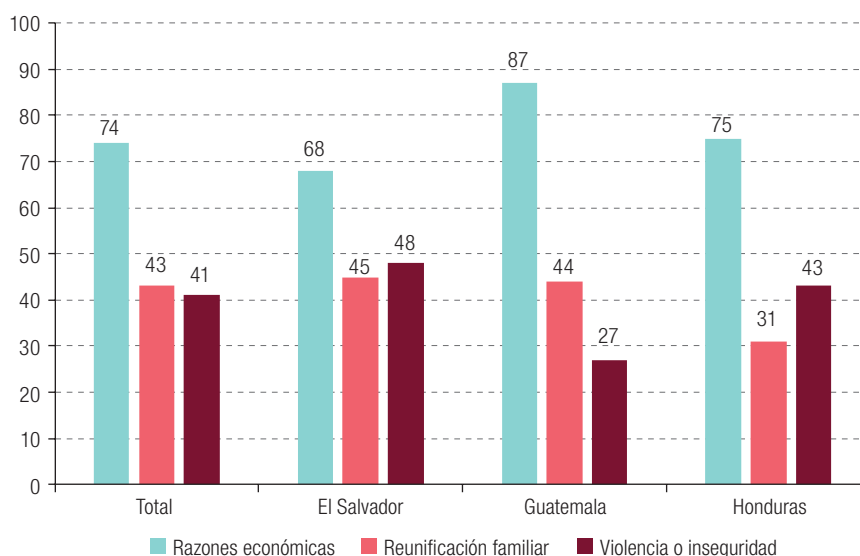
En la actualidad, los Estados Unidos siguen siendo el destino principal de los flujos migratorios regionales, no pocas veces irregulares, como en el caso de los cientos de miles de personas que se aventuran a cruzar por el tapón o brecha del Darién y luego prosiguen su camino por Centroamérica y México hasta la frontera norte de ese país. También ha crecido la migración intrarregional, visibilizada por la numerosa emigración venezolana. Varios países de América del Sur, que hasta hace pocos años se caracterizaban mayoritariamente por la emigración o que no recibían migración, hoy son lugar importante de destino y tránsito migratorio, lo que plantea desafíos desde el punto de vista humanitario y de las políticas públicas.

Las asimetrías económicas a nivel internacional y las desigualdades dentro de los países están en la base de los movimientos migratorios, que se explican tanto por factores de expulsión, como la falta estructural de oportunidades de trabajo decente y las crisis económicas, los desastres ambientales y los efectos del cambio climático, las vicisitudes de las democracias, las crisis humanitarias y las violencias de todo tipo, como por factores de atracción, como las mayores oportunidades de empleo y estudio, así como los mejores salarios, redes migratorias y posibilidades de reunificación familiar. Según destacan Maldonado, Martínez y Martínez (2018, pág. 26), “en buena parte de los casos, las personas que migran están expuestas en su contexto de origen a riesgos que atentan contra su seguridad, su calidad de vida y sus medios de sustento, lo que irremediablemente acota sus alternativas de vida. Así, la desigualdad social y económica configura el marco en el que se suele tomar la decisión de migrar, en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades laborales”.

La emigración desde el norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) hacia los Estados Unidos, junto a la emigración desde México, representan una de las mayores migraciones del mundo y es ejemplo de los múltiples factores que determinan la migración (Canales, Fuentes y de León Escribano, 2019; CEPAL, 2019). Cuando se consulta a las personas, se suele señalar que las dificultades económicas, asociadas a la insuficiente capacidad productiva y a la escasez de empleo e ingresos, se encuentran entre las principales razones del deseo de emigrar. Le siguen la reunificación familiar, la violencia y la inseguridad (Abuelafia, Del Carmen y Ruiz-Arranz, 2019) (véase el gráfico 1)¹.

¹ En tiempos de pandemia de COVID-19, las razones económicas parecen haber ganado aún más peso (Ruiz y otros, 2021; OIM/PMA, 2022).

Gráfico 1
El Salvador, Guatemala y Honduras: motivos principales que se señalan para migrar a los Estados Unidos entre 2007 y 2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Abuelafia, M. Ruiz-Arranz y G. Del Carmen, *Tras los pasos del migrante: perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (BID/USAID), 2019.

Nota: Encuesta a 1.859 migrantes mayores de 18 años provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras que migraron a los Estados Unidos por primera vez entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2017. Se preguntó: ¿cuáles fueron las dos principales razones por las que salió de su país y emigró a los Estados Unidos por primera vez?

En la región, la gran mayoría de los países mantienen sus compromisos con el principal acuerdo migratorio, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en 2018. Ese mismo año se sumó a ese instrumento el Pacto Mundial sobre los Refugiados². Además, los países de la región intercambian ideas y buenas prácticas en materia migratoria en espacios intergubernamentales –los de América del Sur en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y los de Centroamérica y América del Norte en la Conferencia Regional sobre Migración. En 2013 se aprobó el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, que cuenta con un capítulo sobre la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.

No obstante estas señales, se observa un panorama discontinuo, caracterizado por paradojas y marcado por un contexto político que refleja tensiones y contradicciones. Por un lado, hay avances en la gestión migratoria respetuosa de los derechos, con intensos diálogos entre los países, nuevas instituciones, reformas normativas y políticas públicas que fomentan el acceso a la protección social y la lucha contra la discriminación, la xenofobia y el racismo. Por otro, persisten rezagos o se producen retrocesos, se omiten acuerdos y hay dificultades para cumplir con las obligaciones asumidas, con el resultado de la persistencia de vulnerabilidades en el proceso migratorio que afectan a muchas personas migrantes.

Es así como las políticas que promueven la integración, el respeto a los derechos humanos y la migración segura, ordenada y regular coexisten con el endurecimiento de las fronteras, las políticas restrictivas y los discursos de algunos sectores en contra de la migración. Este complejo escenario, atizado además por los efectos inmediatos y extendidos de la pandemia, conlleva desafíos y oportunidades para el diseño de políticas públicas que pongan en el centro a las personas y que creen las condiciones

² En 2018, Chile y la República Dominicana no adhirieron al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

para que las personas migrantes puedan contribuir con todas sus capacidades y todo su potencial al desarrollo sostenible, de modo que se garantice su seguridad y dignidad y el respeto de sus derechos en todo el proceso migratorio.

En lo que sigue de este artículo se presenta un examen del panorama migratorio regional y de las oportunidades y desafíos de la migración internacional. En primer lugar, se analizan las grandes tendencias de las corrientes migratorias internacionales y el creciente protagonismo del patrón intrarregional. Sucesivamente, se destaca que las personas migrantes representan uno de los grupos poblacionales más vulnerables en los países de la región, lo que requiere políticas de inclusión, y se presentan pruebas sobre las contribuciones que hacen estas personas al desarrollo sostenible, tanto en los países receptores como en los de origen. Finalmente, se concluye con reflexiones y recomendaciones de política desde una mirada de desarrollo y de derechos con el fin de concretar y potenciar esas contribuciones, para que la migración sea una opción informada y libre, y no una necesidad impuesta por las carencias y el sufrimiento.

II. Crecimiento de las corrientes migratorias internacionales y de la migración intrarregional

La migración internacional es un fenómeno creciente en el mundo, con grandes impactos económicos, sociales, culturales y políticos en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Aunque la información sobre los flujos es limitada, las estimaciones de las Naciones Unidas (2020a) sobre los volúmenes de migrantes indican que a nivel mundial ha habido un aumento persistente de la migración internacional a lo largo de los últimos 20 años.

En 2020, en el mundo, el número de personas que vivían fuera de su país de origen alcanzó la cifra más alta registrada en la historia, 281 millones (3,6% de la población total), en comparación con 173 millones en 2000 (2,8%) y 221 millones en 2010 (3,2%) (véase el gráfico 2) (Naciones Unidas, 2020a)³. De los 281 millones de migrantes a nivel mundial en 2020, América Latina y el Caribe tenía una población migrante de 43 millones de personas, lo que representa alrededor de un 15% del total (véase el cuadro 1)⁴.

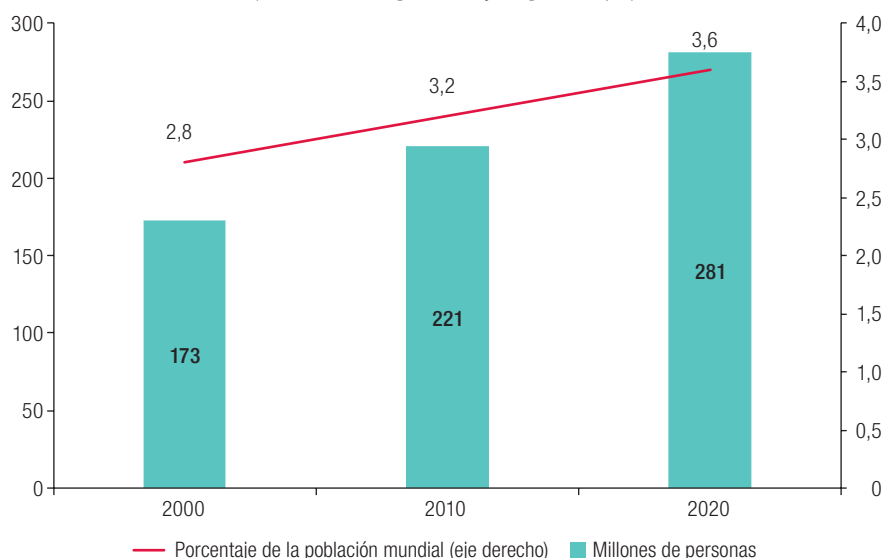
En 2020, la mayor parte de las personas migrantes de la región, 25,5 millones (59,5%), residía en Norteamérica. Destaca también Europa, donde residen casi 5,4 millones de migrantes latinoamericanos y caribeños (13%), principalmente en España (3,3 millones). Dentro de la región, se estima que hay 11,3 millones de latinoamericanos y caribeños migrantes (26%), sobre todo en América del Sur (9,1 millones) (Naciones Unidas, 2020b)⁵.

³ Las estimaciones mundiales de la población de migrantes internacionales se basan principalmente en datos provenientes de los censos de población y vivienda sobre el país de nacimiento de las personas. En tal sentido, una persona migrante internacional se define como cualquier persona que cambia su país de residencia habitual por un período mínimo de un año, pero los países utilizan diferentes criterios para identificar a los migrantes internacionales con fines estadísticos, lo que afecta la comparabilidad. Para definir a un migrante, algunos países utilizan el país de nacimiento (como suele ocurrir en la región) y otros la nacionalidad (como en Europa).

⁴ Personas nacidas en un país de América Latina y el Caribe que residen en otro país, sea en la misma región o en otra.

⁵ El número total de personas migrantes que vivía en países América Latina y el Caribe en 2020 era 14,8 millones. A las personas migrantes provenientes de países de la misma región (11,3 millones), le siguen las nacidas en Europa o Norteamérica (2,7 millones) (Naciones Unidas, 2020b).

Gráfico 2
Migrantes internacionales en el mundo, 2000, 2010 y 2020
(En millones de personas y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *International Migration 2020 Highlights* (ST/ESA/SER.A/452), Nueva York, 2020.

Cuadro 1
Estimaciones del número de migrantes según destinos y orígenes por regiones, 2020

Región	Destino				Origen	
	Número de migrantes	Porcentaje de la población	Número de refugiados y solicitantes de asilo	Porcentaje de mujeres en el número de migrantes	Número de migrantes	Porcentaje del total
África Subsahariana	22 221 538	2,0	5 893 738	47,6	28 284 538	10,1
Norte de África y Asia occidental	49 767 746	9,5	13 481 636	35,8	37 563 820	13,4
Asia Central y Meridional	19 427 576	1,0	3 569 787	49,9	51 229 549	18,3
Asia Oriental y Sudoriental	19 591 106	0,8	656 437	49,4	38 400 740	13,7
América Latina y el Caribe	14 794 623	2,3	4 797 904	49,5	42 890 481	15,3
Oceanía ^a	313 069	2,5	11 042	47,1	565 281	0,2
Australia y Nueva Zelanda	9 067 584	29,9	157 455	50,6	1 404 924	0,5
Europa y Norteamérica	145 414 863	13,0	5 239 796	51,7	67 601 621	24,1
Totales mundiales	280 598 105	3,6	33 807 795	48,1	280 598 105	100,0

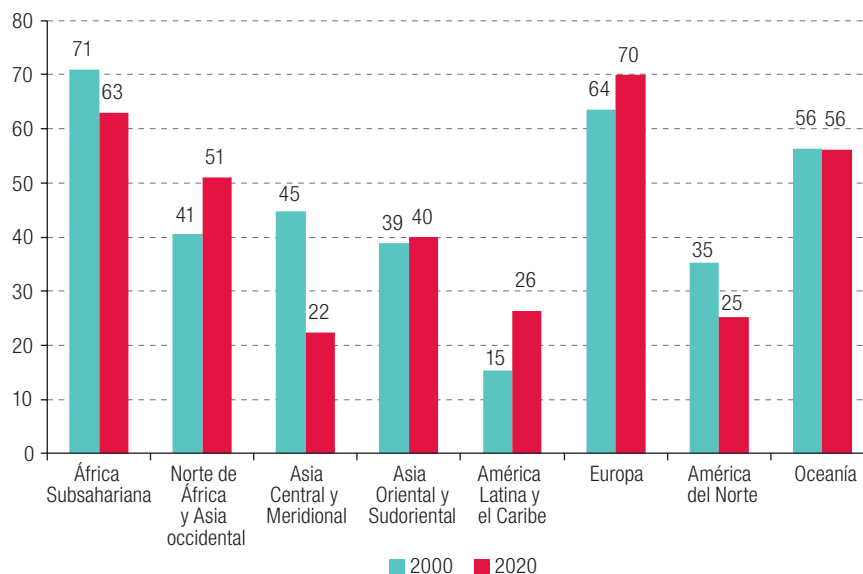
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "International Migrant Stock 2020" [en línea] <https://www.un.org/development/desa/pd/es/content/international-migrant-stock>.

^a No se incluye Australia ni Nueva Zelanda.

Un hecho que cabe destacar es que, entre 2000 y 2020, América Latina y el Caribe experimentó el mayor crecimiento relativo (72%) de la migración intrarregional a nivel mundial (véase el gráfico 3). En ese período, varios países pasaron de ser expulsores a ser receptores netos de población, incluido el tránsito, con proporciones inéditas de población migrante respecto de las poblaciones nacionales y algunas subnacionales. Además, las poblaciones migrantes dentro de la región han crecido a tasas más altas que las de los movimientos extrarregionales. Esto ha sido especialmente notorio durante los últimos diez años y, de manera muy particular, en el último quinquenio, cuando la población migrante dentro de la región casi se duplicó (véase el gráfico 4). Sin embargo, el mayor crecimiento de la migración

intrarregional no ha transformado de manera significativa el rasgo estructural migratorio principal de la región que es que el mayor peso del número de emigrados fuera de ella corresponde a la migración proveniente de México y Centroamérica que se dirige a los Estados Unidos.

Gráfico 3
Migrantes intrarregionales como proporción del total de migrantes,
por región de origen, 2000 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, "International Migrant Stock 2020" [en línea] <https://www.un.org/development/desa/pd/es/content/international-migrant-stock>.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe: variación porcentual interquinquenal
de las poblaciones migrantes de la región, por asentamiento
dentro o fuera de ella, 1990-2020

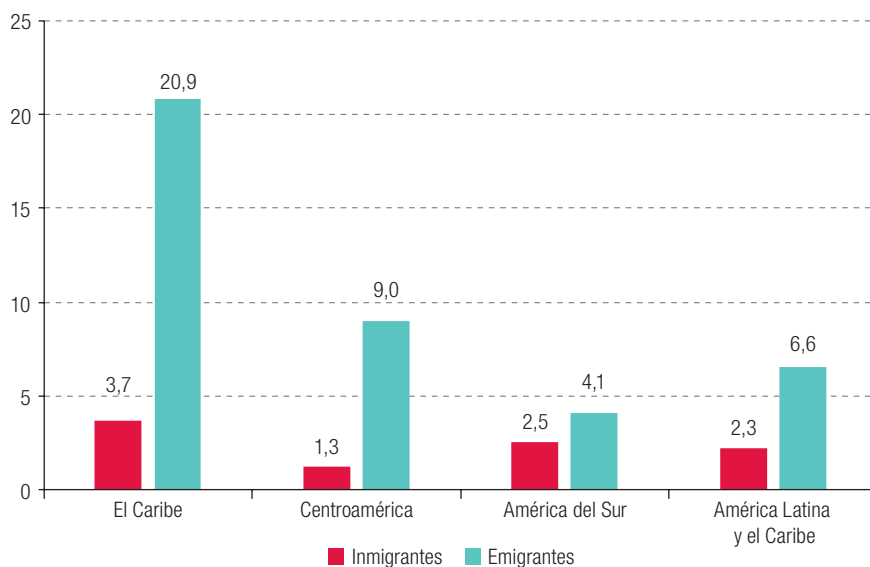


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "International Migrant Stock 2020" [en línea] <https://www.un.org/development/desa/pd/es/content/international-migrant-stock>.

El aumento de la migración intrarregional es protagonizado en gran parte por la emigración venezolana. La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V, 2023) estimó en junio de 2023 que en la región había 6,1 millones de venezolanos migrantes y refugiados, que vivían principalmente en Colombia, el Perú, el Ecuador, Chile y el Brasil⁶. También continúa la migración limítrofe tradicional, cuyos casos más numerosos han sido los de migrantes provenientes de Haití hacia la República Dominicana, los de Nicaragua hacia Costa Rica, los del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay hacia la Argentina y, hasta hace unos años, los de Colombia hacia la República Bolivariana de Venezuela.

La subregión del Caribe presenta una de las mayores diásporas del mundo en proporción a su población: en 2020, se estimó que había más de 9 millones de emigrantes, que representaban más del 20% de la población total (véase el gráfico 5)⁷. Las diásporas mayores en términos absolutos son, en orden decreciente, las de Puerto Rico, Haití, Cuba, la República Dominicana y Jamaica. Los Estados Unidos y el Canadá concentran la población emigrada de esta subregión; también ha sido significativo el flujo desde Haití hacia América del Sur, principalmente el Brasil y Chile.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe: porcentajes de inmigrantes y emigrantes respecto a la población, por subregiones, 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "International Migrant Stock 2020" [en línea] <https://www.un.org/development/desa/pd/es/content/international-migrant-stock>.

En América Latina y el Caribe, en el siglo XXI, la migración internacional se ha caracterizado por el aumento, la diversidad y la complejidad de los flujos. Los movimientos actuales, definidos por algunos organismos del sistema de las Naciones Unidas como movimientos mixtos, incluyen migrantes económicos, migrantes ambientales, migración forzada o involuntaria, solicitantes de asilo, refugiados, migrantes en situación irregular, personas objeto de tráfico, víctimas de trata y migrantes varados, niños, niñas y adolescentes no acompañados, entre otros (CEPAL, 2019; OIM, 2019). La principal

⁶ La R4V (2023) indica que el número total de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo venezolanos reportados en el exterior por los gobiernos anfitriones —muchos de los cuales probablemente no toman en cuenta a personas sin un estatus migratorio regular— asciende a más de 7,3 millones.

⁷ En términos relativos, los países del Caribe son los que tienen los mayores porcentajes de emigrados respecto de sus poblaciones nacionales. Por ejemplo, el número de emigrados de Montserrat quintuplica su población nacional, el de Dominica la duplica y en el de otros países (San Vicente y las Granadinas, Guyana, Puerto Rico, Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis y Dominica) iguala o supera el 50%.

característica de los movimientos mixtos es la condición de irregularidad y vulnerabilidad de muchas de las personas afectadas.

Los flujos migratorios no se detuvieron con la pandemia de COVID-19, ya que, a pesar de las restricciones, muchas personas migrantes continuaron dirigiéndose hacia sus lugares de destino. Sin embargo, la imposición de medidas de cierre de fronteras en varios países y los cambios en la política migratoria de los Estados Unidos incrementaron los flujos de retorno forzado y contribuyeron a gatillar la trata, el tráfico y la irregularidad (CEPAL, 2022b)⁸.

En el tránsito hacia los Estados Unidos se ha visto la movilidad en caravanas y la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados en Centroamérica y México. Asimismo, se observa un marcado aumento en el flujo de migrantes por el tapón o brecha del Darién, una de las rutas de migración más peligrosas del mundo (en 2022 hubo alrededor de 250.000 entradas irregulares, casi el doble con respecto a 2021). En tan solo los primeros cuatro meses de 2023, ha habido alrededor de 128.000 entradas irregulares por el Darién (Servicio Nacional de Migración de Panamá, 2023). En América del Sur, también hay otras rutas irregulares, como el paso fronterizo de Colchane en el altiplano chileno-boliviano, cuyo cruce cobra vidas (CEPAL, 2022b). Estas rutas se han convertido en un gran negocio para los traficantes de personas, muchas veces ligados a la delincuencia organizada (Armijo y Benítez, 2016; Badillo y Bravo, 2020).

III. Vulnerabilidad de las personas migrantes

Las personas migrantes, en particular aquellas que se han desplazado recientemente, representan uno de los grupos poblacionales más vulnerables en los países de la región, con dificultades de acceso al trabajo decente, la protección social, la salud, la educación y la vivienda. La vulnerabilidad de las personas migrantes en los países de destino se vincula con las barreras de acceso a la regularización, puerta principal para el reconocimiento de sus derechos, así como con características sociodemográficas que actúan como marcadores, como la edad, el sexo, el nivel educativo, la pertenencia étnico-racial o la condición familiar. Las personas migrantes irregulares, en particular, son muy vulnerables a las organizaciones delictivas que se aprovechan de ellas con fines de explotación sexual o laboral (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). A esto se suma la falta de reconocimiento de esas personas como agentes que contribuyen a las sociedades, las culturas y las economías, además de la persistente estigmatización, discriminación, xenofobia, racismo y aporofobia de que es objeto esta población⁹.

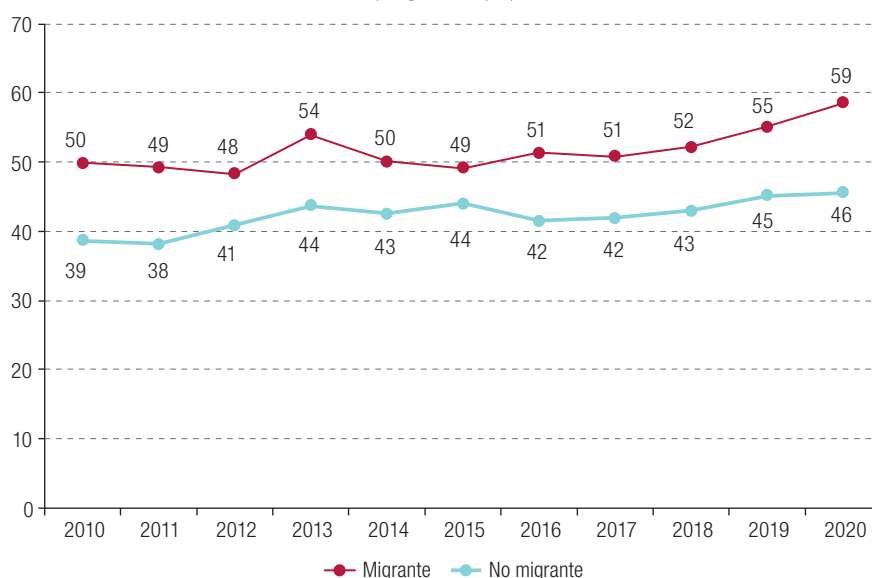
Un área en que son evidentes las brechas entre la población nativa y la población migrante (en particular, aquella en situación irregular) es el acceso al empleo formal y, consecuentemente, a la protección social. En América Latina y el Caribe, el déficit de trabajos decentes es una característica exacerbada del empleo migrante, y guarda relación con las dificultades de regularización y la ausencia de instituciones que faciliten la inclusión en el mercado laboral. Carrasco y Suárez (2019) estudian siete países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay) y observan que, si bien en algunos casos la tasa de ocupación entre la población migrante puede ser mayor que entre la población nativa, los trabajadores y las trabajadoras migrantes tienen menos posibilidades de ejercer trabajos calificados, (empleando en el análisis variables de control como el sexo, la edad y la educación).

⁸ No obstante, a nivel mundial, según las estimaciones de Naciones Unidas (2020a), la pandemia pudo haber reducido la cantidad de migrantes internacionales en alrededor de 2 millones de personas hacia mediados de 2020.

⁹ En Chile, en 2022, el 30% de las personas migrantes informaron haber sido discriminadas por su nacionalidad (Banco Mundial y otros, 2022). Asimismo, un creciente número de estudios sobre la migración venezolana da cuenta de manifestaciones de racismo y xenofobia en zonas fronterizas y urbanas (Acosta, Blouin y Freier, 2019).

Los altos niveles de informalidad y la falta de protección social tienen efectos negativos sobre la cohesión social y repercuten en el acceso de las personas migrantes a los derechos y a mejores condiciones de vida. En 2019, en el Perú, ocho de cada diez migrantes empleados trabajaban en el sector informal (Vásquez y Aguilar, 2022) y en Costa Rica, el 58,7% de los migrantes ocupados desempeñaba sus actividades en dicho sector, en comparación con el 45,6% entre los no migrantes (véase el gráfico 6). Las esferas de actividad que registran los valores más altos de migrantes en situación de empleo informal en Costa Rica son la construcción (78,7%), otras actividades de servicios (79,4%) y el trabajo doméstico remunerado (74%) (Oviedo, 2022). Otro tema que cabe destacar es el subempleo por competencias de las personas migrantes, que se da cuando el alto nivel de estudios de estas personas no se correlaciona con un empleo de alta calificación (Carrasco y Suárez, 2019). Esto ocurre porque las personas migrantes enfrentan barreras para convalidar los estudios. En el Perú, solo el 8,3% de la población refugiada y migrante proveniente de la República Bolivariana de Venezuela que tiene títulos de educación superior los homologó (INEI, 2022). Asimismo, en Chile, en 2022, solamente el 12% de los migrantes había convalidado sus estudios de educación superior, porque el proceso de revalidación tiene requisitos complejos, elevados costos y gran demora (el 54% de los que homologaron su título o grado demoraron más de seis meses en hacerlo) (Banco Mundial y otros, 2022).

Gráfico 6
Costa Rica: empleo informal según condición de migración, 2010-2020
(En porcentajes)



Fuente: L. Oviedo, "Contribuciones de la migración reciente al desarrollo sostenible: el caso de Costa Rica", *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), J. Martínez y M. Cano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022; sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo (ECE).

El déficit de trabajo decente entre las personas migrantes es un problema persistente y aumentó durante la pandemia de COVID-19, a pesar de que su trabajo en la primera línea fue fundamental durante las medidas de confinamiento y muy funcional en la urgencia sanitaria. Muchas personas migrantes se ocuparon en las labores con mayor riesgo de contagio, pues prestaron apoyo a los centros de salud, las morgues y los servicios de limpieza, así como en ámbitos relacionados con los servicios de entrega a domicilio y las labores domésticas remuneradas (CEPAL, 2022a). Además, si bien la pandemia condujo a pérdidas laborales importantes, visibilizó la dependencia de la mano de obra migrante en ciertos sectores productivos. Por ejemplo, en Costa Rica, las restricciones a la circulación

perjudicaron al sector agrícola de manera notable, lo que redundó en que se decidiera flexibilizar, por medio del Convenio Binacional para Regular la Contratación Temporal de Trabajadores Nicaragüenses en Costa Rica, las condiciones de ingreso de los trabajadores migrantes al país para contribuir a las labores de cosecha (CEPAL, 2022a).

El empeoramiento del acceso al trabajo decente se refleja en mayores niveles de pobreza entre las personas migrantes. Si bien los indicadores calculados a partir de encuestas de hogares, que están sujetas al error muestral, no siempre son representativos de la población migrante (Gutiérrez y otros, 2020), la CEPAL (2019) logró comparar las tasas de pobreza por ingresos entre migrantes —definidos como personas que residen en un país pero que nacieron en un país diferente, independientemente de su año de llegada— y no migrantes en nueve países de la región. Al controlar por medio de un modelo de regresión probit un conjunto de factores sociodemográficos, como edad, sexo, educación, actividad, zona de residencia, estructura del hogar y carencias básicas asociadas con la vivienda y el empleo, se encontró una relación heterogénea entre los distintos países: en Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y la República Dominicana la pobreza era entre 3,9 y 5,9 puntos porcentuales mayor entre los migrantes que entre los no migrantes; en el Brasil y Guatemala era mayor entre los no migrantes que entre los migrantes, y en la Argentina y Panamá no había diferencias estadísticamente significativas (CEPAL, 2019). Sin embargo, sería importante poder diferenciar los niveles de pobreza no solo entre migrantes y no migrantes, sino también entre migrantes recientes y antiguos, ya que cabe suponer que los recientes son quienes enfrentan los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad¹⁰.

IV. Contribuciones de las personas migrantes a los países receptores

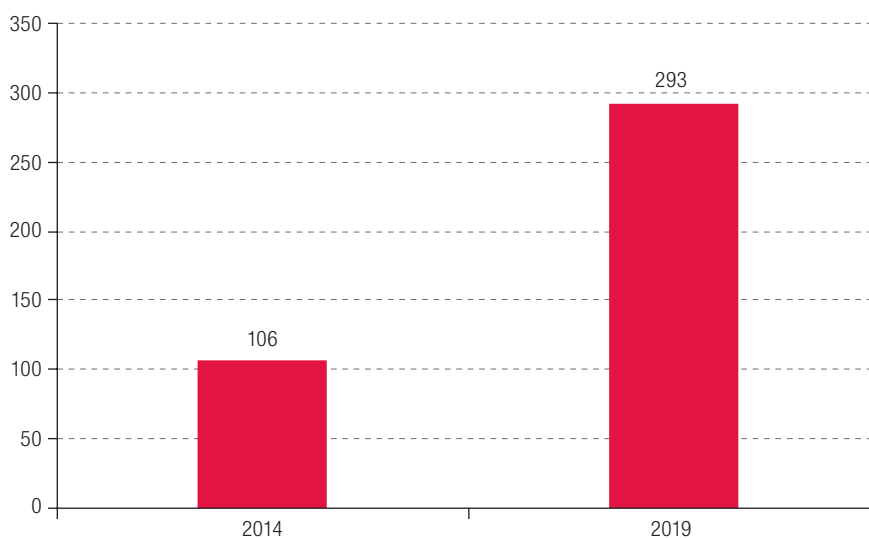
Las contribuciones de la migración internacional al desarrollo sostenible, por ejemplo al crecimiento económico, y otras dimensiones como la dimensión demográfica y la cultural, son significativas. Mediante el trabajo, el emprendedurismo, la innovación y los aportes tributarios, las personas migrantes contribuyen al crecimiento del PIB de los países de destino. Asimismo, en varios países de la región, la población se encuentra en etapa avanzada de envejecimiento, lo que permite prever la necesidad de intercambios de población en edad de trabajar, habida cuenta de que se comienza a detectar escasez de mano de obra en sectores cruciales para las economías (Martínez y Cano, 2022). Esta es una mirada afirmativa e integral, que va más allá de las evaluaciones sobre costos e impactos negativos que fueron habituales entre algunos autores en el campo de las relaciones sobre migración y desarrollo, y que suelen esgrimirse en la opinión pública (Delgado-Wise, 2014).

En un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible (Martínez y Cano, 2022), se aprecian diversos ejemplos de aportes en el ámbito económico. En Chile, se estima que los migrantes latinoamericanos y caribeños, a pesar de constituir solo el 6,5% de la fuerza de trabajo ocupada en 2017, contribuyeron un 11,5% al crecimiento económico entre 2009 y 2017 (Canales, 2022). En el caso de Costa Rica, la contribución total de la mano de obra migrante al crecimiento económico aumentó en el último decenio, pasando del 8,7% entre 1999 y 2008 al 9,3% entre 2010 y 2019 (Oviedo, 2022). Asimismo, en el Perú, país históricamente expulsor de población migrante, la llegada de personas haitianas, venezolanas

¹⁰ Gutiérrez y otros (2020) encuentran que, alrededor de 2017, 16 de 18 países en América Latina permiten identificar las personas migrantes en las encuestas de hogares y 15 de ellos, a las personas migrantes recientes. Sin embargo, los tamaños de las muestras de la gran mayoría de las encuestas son insuficientes para medir la pobreza de manera que se distinga entre migrantes recientes y antiguos.

y colombianas en los últimos años ha supuesto una contribución al crecimiento económico y a las finanzas públicas. La participación en el pago del ingreso general a las ventas (IGV) de los inmigrantes, que al acceder a bienes de consumo gravados por impuestos generan un aporte tributario, casi se ha triplicado entre 2014 y 2019, al pasar de 106 a 293 millones de soles (véase el gráfico 7) (Vásquez y Aguilar, 2022).

Gráfico 7
Perú: contribución de la población migrante a la recaudación
del Impuesto General a las Ventas (IGV), 2014-2019
(En millones de soles)



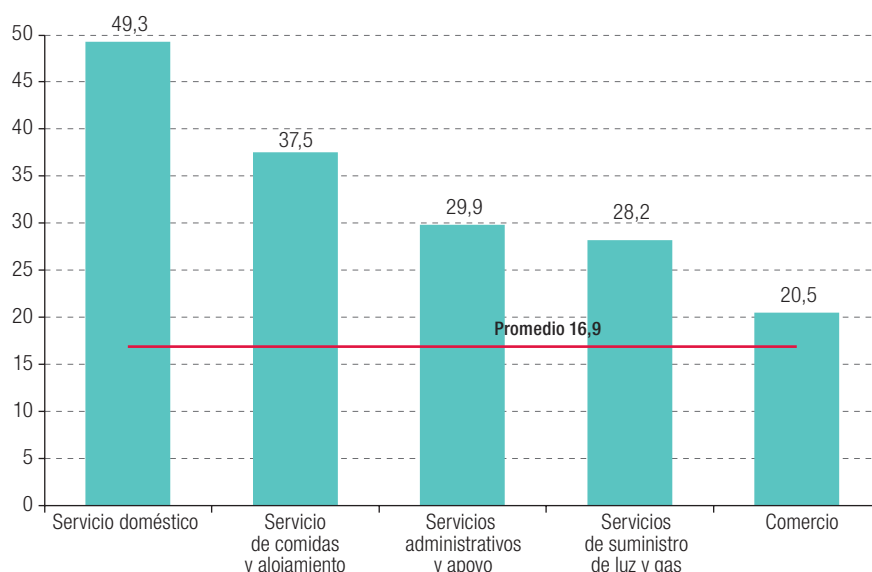
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de T. Vásquez y D. Aguilar, “Contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Perú”, *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), J. Martínez y M. Cano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).

Asimismo, las personas migrantes han sido indispensables en la primera línea de ocupaciones para dar respuesta a la pandemia de COVID-19, en sectores esenciales como los servicios de salud o de cuidado (CEPAL, 2022b). En el período junio-agosto de 2020, en el Área Metropolitana de Santiago, los trabajadores migrantes —que representan el 17% del total de la fuerza de trabajo— aportaron casi el 50% de los ocupados en el trabajo doméstico remunerado, ocupación fundamental para el cuidado de niños y adultos mayores en contextos de confinamiento y cuarentenas obligatorias. Además, las personas migrantes aportaron más que proporcionalmente a la fuerza de trabajo ocupada en otras actividades para la subsistencia de la población frente a las restricciones de desplazamiento, como los servicios de preparación y distribución de comidas, el suministro y distribución de servicios esenciales de gas y electricidad, y el comercio (véase el gráfico 8) (Canales, 2022).

Por último, respecto de la migración venezolana, la lectura inmediata es que por su escala este grupo impone a corto plazo presiones significativas en los sistemas de protección social, la provisión de servicios, el mercado laboral y las dinámicas sociales de las áreas receptoras. Sin embargo, el Banco Mundial (2018) destaca que las políticas de inclusión de los migrantes orientadas a disminuir su vulnerabilidad pueden estimular el crecimiento económico de los países de destino a mediano y largo plazo. A su vez, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que, a nivel macroeconómico, los países receptores se han beneficiado del impulso de la demanda interna y de la fuerza laboral por la entrada de migrantes venezolanos. El FMI estima que estos flujos migratorios han elevado el crecimiento anual del PIB en las principales economías receptoras (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) entre 0,10 y 0,25 puntos porcentuales en promedio desde 2017 (Álvarez y otros, 2022).

Gráfico 8

Chile (Área Metropolitana de Santiago): ocupaciones con mayor participación de trabajadores migrantes, trimestre junio-agosto de 2020
(En porcentajes)



Fuente: A. Canales, "Estudio de las contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Chile", *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), J. Martínez y M. Cano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022; sobre la base de Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE), junio-agosto de 2020.

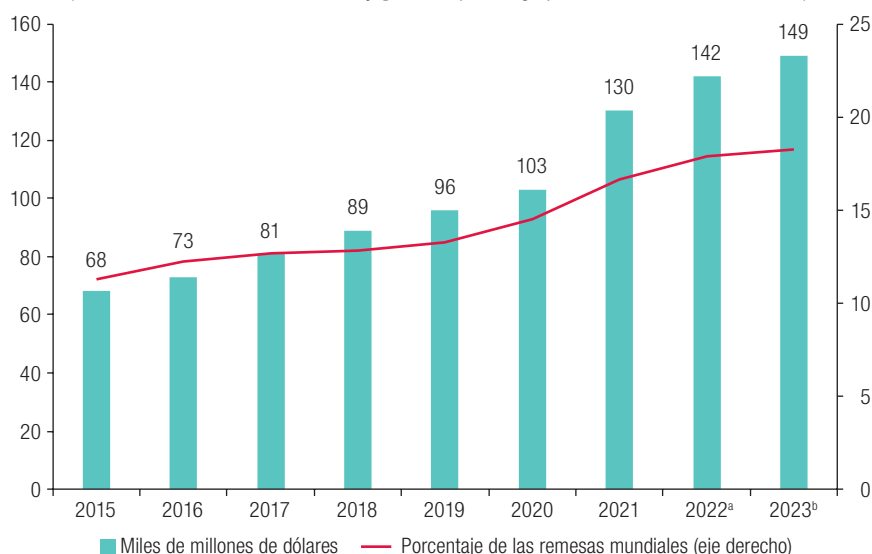
V. Contribuciones de las personas migrantes a los países emisores: las remesas

Las personas migrantes aportan también a sus países de origen por varios medios, como cuando comparten sus experiencias en planos como los emprendimientos y los proyectos privados de inversión o las redes de investigación con centros de estudios y tecnologías, entre otros. En tal contexto, las comunidades en el exterior pueden ser un capital para el país de origen y ello cobra gran visibilidad por medio de las remesas, que constituyen transferencias de ingresos desde el exterior que contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de los hogares perceptores.

En 2022, el Banco Mundial estimó en 142.000 millones de dólares las remesas recibidas en la región. México, que sumó alrededor del 42% de las remesas recibidas en América Latina y el Caribe, sigue siendo el principal receptor de remesas de la región. Sin embargo, en este país el porcentaje del PIB aportado por las remesas (4,2% del PIB en 2022) es mucho menor que en otros países, donde las remesas representan alrededor de un quinto o más del PIB: El Salvador (23,8% del PIB), Guatemala (19,8%), Haití (22,5%), Jamaica (21,2%) y Nicaragua (19,9%) (Banco Mundial, 2022).

Los datos del Banco Mundial (2022) muestran que tanto el monto total de remesas recibido por los países de América Latina y el Caribe como el porcentaje que representan del total mundial han aumentado de manera consistente en la última década. De hecho, en el contexto de la pandemia de COVID-19, las remesas se comportaron de manera resiliente. Los flujos de remesas enviados a América Latina y el Caribe aumentaron un 26% entre 2020 y 2021 y un 9,3% entre 2021 y 2022. Para 2023 se proyecta que las remesas recibidas por la región representen el 18% del total de remesas a nivel mundial (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
Flujos de remesas hacia América Latina y el Caribe
(En miles de millones de dólares y porcentajes del flujo total mundial de remesas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Remittances brave global headwinds. Special focus: climate migration", *Migration and Development Brief*, N° 37, Washington, D.C., 2022.

^a Estimación.

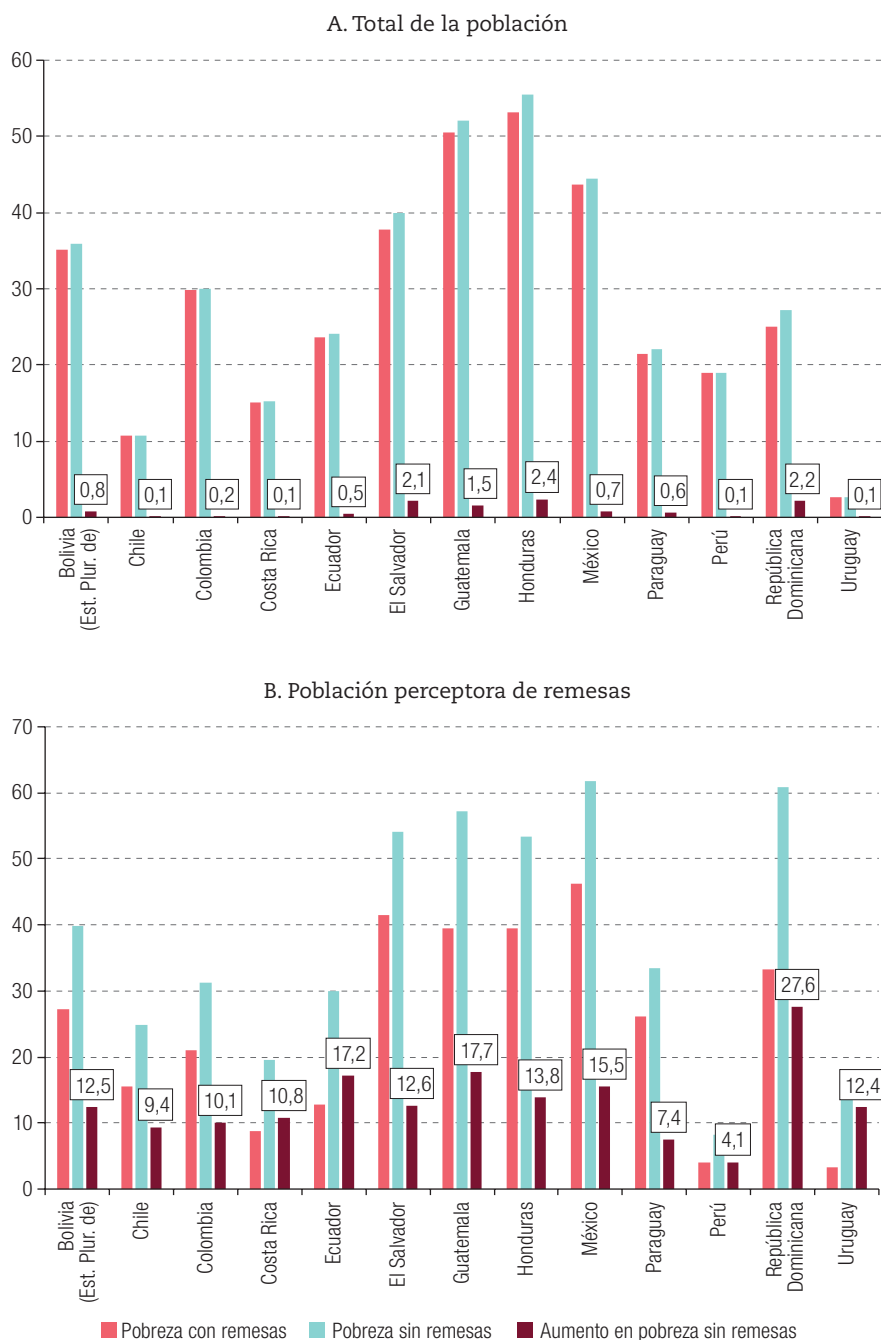
^b Proyección.

En la región, las remesas son determinantes para aliviar la pobreza de quienes las reciben, con un impacto diferenciado sobre la tasa de pobreza en general. La información disponible en las encuestas de hogares permite analizar en qué medida los ingresos recibidos por este concepto contribuyen a reducir la pobreza, tanto en relación con el total de la población a nivel nacional (véase el gráfico 10A) como con los hogares que efectivamente perciben este tipo de transferencia (véase el gráfico 10B). La contribución agregada de las remesas a la disminución de la pobreza es más elevada, de hasta 2 puntos porcentuales, en países donde el porcentaje de hogares que declara haber recibido remesas es relativamente alto, como la República Dominicana, donde este porcentaje se acerca al 9%, y El Salvador y Honduras, donde el porcentaje de hogares que declara haber recibido remesas supera el 15%. Por su parte, el mayor efecto de las remesas en la tasa de pobreza de los hogares perceptores se observa en la República Dominicana, donde la tasa de pobreza en este grupo casi se duplicaría sin las remesas (CEPAL, 2019)¹¹.

¹¹ Es importante también destacar que los hogares que reciben remesas se encuentran distribuidos a lo largo de los cinco quintiles de ingreso per cápita. En 7 de los 13 países analizados, la presencia de hogares que reciben remesas tiende a ser mayor en los grupos de ingresos medios y altos (CEPAL, 2019, pág. 205).

Gráfico 10

América Latina (13 países): tasa de pobreza con y sin remesas, para la población total y para los hogares receptores de remesas, totales nacionales, alrededor de 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

VI. Reflexiones finales

En este artículo, los autores han procurado examinar a grandes rasgos el muy complejo panorama migratorio regional, con sus características principales, y algunos de los numerosos desafíos y oportunidades que plantea para las políticas públicas y los acuerdos e instrumentos internacionales que forman el cuadro de la arquitectura en materia de migración, como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Como ha señalado la CEPAL (2022a, pág. 31) es evidente que los retos de la migración internacional deben abordarse multilateralmente y que “para la gestión de la migración internacional se necesita una mirada regional, en el marco de la cual se establezcan corresponsabilidades entre los Estados y se tengan en cuenta el ciclo migratorio completo y las condiciones y procesos de salida, tránsito y destino de las personas migrantes”.

Es irrefutable que la migración ha dejado —y seguirá dejando— una gran impronta social como fuerza de cambio estructural que ha marcado el devenir de las naciones y las vidas de quienes migran. Este proceso, multidimensional por esencia, acompaña y acompañará las futuras transformaciones demográficas, económicas, políticas y culturales en los países de la región. Frente a los embates públicos que resaltan las externalidades negativas de los procesos migratorios, realizando el racismo y la xenofobia, la CEPAL ha promovido desde hace décadas la tríada de migración, desarrollo y derechos humanos. Es necesario reforzar, defender y promover esta tríada, como sustento de una decisión libre e informada de las personas migrantes para contribuir a las sociedades, y como apoyo a los países desde el ámbito multilateral de la gobernanza migratoria. Proteger los derechos de las personas migrantes permite enfrentar vulnerabilidades en el ciclo migratorio, facilita las condiciones para que el proceso sea genuinamente seguro, ordenado y regular, y beneficia a las sociedades, al impedir los efectos no deseados de la inmigración.

Las contribuciones de las personas migrantes al desarrollo sostenible en los países de la región abarcan desde la expansión de los mercados laborales y el crecimiento económico hasta la creación de sociedades más rejuvenecidas y culturalmente diversas (CEPAL, 2019; Martínez y Cano, 2022). Para extender estas contribuciones, se debería transitar por un doble camino. Por un lado, es necesario integrar a las personas migrantes en los territorios y a los servicios públicos sociales, de modo que se garantice su acceso a la protección social, la cobertura sanitaria básica, las condiciones habitacionales apropiadas y las oportunidades para mantener la escolarización de niñas, niños y adolescentes. Por otro, es importante reconocer, incentivar e incrementar su aporte al desarrollo sostenible, especialmente por medio de la promoción de la inclusión laboral, con políticas que aborden de manera permanente la regularización migratoria, ofrezcan medidas para enfrentar la informalidad laboral y faciliten la convalidación de los estudios y el reconocimiento de las competencias. Cuando las personas migrantes se suman a la oferta de trabajo local, es importante además evitar que su mayor vulnerabilidad dé lugar a abusos que debiliten o segmenten el mercado de trabajo y favorezcan la desigualdad (CEPAL, 2022a).

La integración social y económica de las personas migrantes a nivel local es un tema de creciente importancia, por ser el espacio de entrada directa en los territorios que determina, en gran parte, la experiencia de los migrantes y la percepción que de ellos tienen las poblaciones receptoras. Los territorios y las comunidades locales se beneficiarán si se fomenta una gestión migratoria con un enfoque de desarrollo y derechos, por medio de soluciones integrales de política basadas en el diálogo entre múltiples actores —gobiernos, asociaciones de empleadores, organizaciones de migrantes y organizaciones de la sociedad civil— que promuevan la lucha contra la discriminación y favorezcan la inclusión de las personas migrantes.

En los países de la región hay ejemplos nacionales de políticas de regularización que tienen que ser extendidas y asumidas de modo continuo como condición necesaria, aunque no única ni suficiente, para fomentar la plena inclusión de las personas migrantes (Cerrutti y Penchaszadeh, 2023). Un claro ejemplo de los esfuerzos que algunos países hacen para regularizar a las personas migrantes, permitiendo así su acceso al trabajo decente, la protección y los servicios sociales, es el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos establecido en Colombia en 2021. Este mecanismo, que complementa el régimen internacional de protección de los refugiados, incluye un Registro Único de Migrantes Venezolanos (que a fines de 2022 incluía a cerca de 2,5 millones de personas) y un Permiso por Protección Temporal, y ofrece a la población migrante venezolana la posibilidad de pasar de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario (R4V, 2022).

En el contexto de la pandemia, hubo ejemplos de buenas prácticas de respeto de los derechos de las personas migrantes, excepciones a los cierres fronterizos aplicadas en el caso de trabajadores en las actividades agrícolas, consideradas de primera necesidad, o la posibilidad de tránsito humanitario para migrantes y solicitantes de refugio.

En conclusión, frente a una narrativa sobre la migración que pone el acento en los temas de seguridad e irregularidad, y que muchas veces criminaliza a todos los migrantes, es importante promover un enfoque afirmativo desde las políticas públicas. Este enfoque debería mostrar los beneficios de la migración para las poblaciones locales, encarar la discriminación y los prejuicios, y reconocer, facilitar y promover la realización de las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible, facilitando el diseño de políticas públicas más inclusivas de las personas migrantes y una mejor gestión migratoria.

En este sentido, para sustentar la generación de datos sobre la contribución de las personas migrantes al desarrollo sostenible y cumplir con el primero de los 23 objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (“recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica”), es necesario fortalecer las capacidades nacionales de producción de datos debidamente desagregados sobre migración internacional. Ello podría lograrse mediante fuentes de datos tradicionales —como los censos de población y vivienda, las encuestas de hogares y los registros administrativos— o no tradicionales, así como mediante una mejor coordinación entre las instituciones a cargo de la producción de dichos datos (CEPAL, 2023). Al mismo tiempo, es indispensable complementar, visibilizar y profundizar, por medio de metodologías cualitativas, lo que la información cuantitativa no logra dilucidar. Con ello, se establece una mejor base de conocimiento y recomendaciones que alimenten políticas públicas de inclusión, en el marco de una visión afirmativa de la migración que reconozca su contribución al desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Abuelafia, E., M. Ruiz-Arranz y G. Del Carmen (2019), *Tras los pasos del migrante: perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (BID/USAID).
- Acosta, D., C. Blouin y L. Freier (2019), “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”, *Documentos de Trabajo*, N° 3, Madrid, Fundación Carolina.
- Álvarez, J. y otros (2022), “Regional spillovers from the Venezuelan crisis: migration flows and their impact on Latin America and the Caribbean”, *Departmental Paper*, N° 2022/019, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Armijo, N. y R. Benítez (2016), “Vulnerabilidad y violencia en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos”, *Ecuador Debate*, N° 97, Quito, Centro Andino de Acción Popular.
- Badillo, R. y A. Bravo (2020), “Crimen transnacional organizado y migración: el Clan del Golfo y grupos delictivos en América Latina y África”, *Internacia: Revista de Relaciones Internacionales*, N° 1, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

- Banco Mundial (2022), “Remittances brave global headwinds. Special focus: climate migration”, *Migration and Development Brief*, N° 37, Washington, D.C.
- (2018), *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*, Washington D.C.
- Banco Mundial y otros (2022), “Encuesta Nacional de Migración 2022: Presentación de resultados”, Santiago [en línea] <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/06/Encuesta-Migrantes-2022-Presentacion-de-Resultados-Evento.pdf>.
- Canales, A. (2022), “Estudio de las contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Chile”, *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), J. Martínez y M. Cano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Canales, A., J. Fuentes y C. de León Escribano (2019), *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (LC/MEX/TS.2019/7), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (CEPAL/FAO).
- Carrasco, I. y J. Suárez (2019), “Inmigración e inclusión laboral y protección social según el origen y el tiempo de residencia de los migrantes en países seleccionados de América Latina”, *Notas de Población*, N° 108 (LC/PUB.2019/10-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), “Diagnóstico de la capacidad nacional de producción de datos sobre migración internacional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/236), Santiago.
- (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022b), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- Cerrutti, M. y A. Penchaszadeh (2023), “Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires”, *Notas de Población*, N° 115 (LC/PUB.2022/22-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Delgado-Wise, R. (2014), “A Critical Overview of Migration and Development: The Latin American Challenge”, *Annual Review of Sociology*, vol. 40, San Mateo, Annual Reviews.
- Gutiérrez, A. y otros (2020), “Criterios de calidad en la estimación de indicadores a partir de encuestas de hogares: una aplicación a la migración internacional”, *serie Estudios Estadísticos*, N° 101 (LC/TS.2020/52), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2022), *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú. Resultados de la “Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país” II ENPOVE 2022*, Lima.
- Maldonado, C., J. Martínez y R. Martínez (2018), “Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J. y M. Cano (eds.) (2022), “Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/195), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2020a), *International Migration 2020 Highlights* (ST/ESA/SER.A/452), Nueva York.
- (2020b), “International Migrant Stock 2020”, Nueva York [en línea] <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2019), “Irregular migration and mixed flows: IOM’s approach” [en línea] <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2019-01/mixed-migration-flows-presentation.pdf>.
- OIM/PMA (Organización Internacional para las Migraciones/Programa Mundial de Alimentos) (2022), *Comprendiendo los impulsores adversos y las implicaciones de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras*, San José.
- Oviedo, L. (2022), “Contribuciones de la migración reciente al desarrollo sostenible: el caso de Costa Rica”, *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), J. Martínez y M. Cano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

R4V (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela) (2023), “Refugiados y migrantes de Venezuela” [en línea] <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

—(2022), *Programas de regularización y facilidades administrativas para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela: análisis comparativo de ordenamientos jurídicos y buenas prácticas en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá.

Ruiz, A. y otros (2021), *Charting a New Regional Course of Action: The Complex Motivations and Costs of Central American Migration*, Washington, D.C., Instituto de Política Migratoria (MPI) y otros.

Servicio Nacional de Migración de Panamá (2023), “Irregulares en tránsito por Darién 2023”, Ciudad de Panamá [en línea] <https://www.migracion.gob.pa/transparencia/datos-abiertos>.

Vásquez, T. y D. Aguilar (2022), “Contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Perú”, *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), J. Martínez y M. Cano (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Orientaciones para los colaboradores de *Revista CEPAL*

La Dirección de la Revista, con el propósito de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes, que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

El envío de un artículo supone el compromiso del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la Revista pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán revisados por el Comité Editorial que decidirá su envío a jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

Debe incluir también 3 códigos de la clasificación JEL (Journal of Economic Literature) que se encuentra en la página web: http://www.aeaweb.org/jel/jel_class_system.php

La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía— no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: revista@cepal.org.

Los artículos deben ser enviados en formato Word y no deben enviarse textos en PDF.

Guía de estilo:

Los títulos no deben ser innecesariamente largos.

Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con números arábigos escritos como superíndices (superscript).

Cuadros, gráficos y ecuaciones

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Las ecuaciones deben ser hechas usando el editor de ecuaciones de word “mathtype” y no deben pegarse al texto como “picture”.

- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como “picture” debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.

- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:

Insertar gráfico 1

Insertar cuadro 1

- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.

- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.

- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las “Notas explicativas”, ubicadas en el anverso del índice (pág. 6).

- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas escritas como superíndices (superscript).

- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

Siglas y abreviaturas

- No se deberán usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.

- Al final del artículo, bajo el título “Bibliografía”, se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo —de haberlo—, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

La Dirección de la Revista se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en el idioma respectivo.

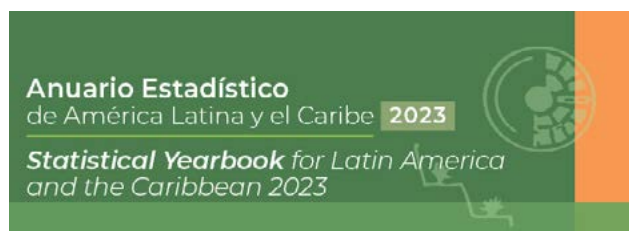
Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2023
*Statistical Yearbook for Latin America
and the Caribbean 2023*



Balance Preliminar de las Economías de América Latina
y el Caribe 2023
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America
and the Caribbean 2023*



Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023
Social Panorama of Latin America and the Caribbean 2023



Perspectivas del Comercio Internacional
de América Latina y el Caribe 2023
*International Trade Outlook for Latin America
and the Caribbean 2023*



Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023
*Economic Survey of Latin America
and the Caribbean 2023*



La Inversión Extranjera Directa en América Latina
y el Caribe 2023
*Foreign Direct Investment in Latin America
and the Caribbean 2023*

El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad

Towards transformation of the development model in Latin America and the Caribbean: Production, inclusion and sustainability

Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad

Building a New Future: Transformative Recovery with Equality and Sustainability

La ineficiencia de la desigualdad

The Inefficiency of Inequality



Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: propuesta de segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

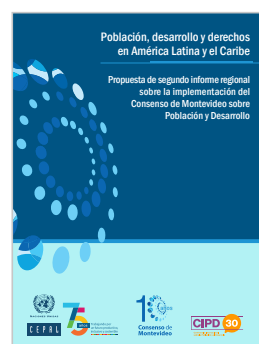
Population, Development and Rights in Latin America and the Caribbean: draft second regional report on the implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development

Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro

Foresight for Development: contributions to Forward-looking Territorial Governance

Informe de actividades de la Comisión, 2022

Report on the activities of the Commission, 2022



Libros de la CEPAL/ECLAC Books

La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe

La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?

The climate emergency in Latin America and the Caribbean: The path ahead – resignation or action?

Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina

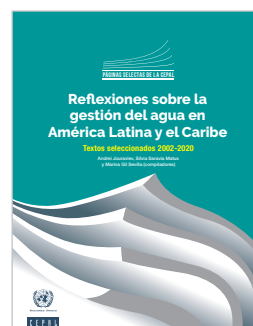


Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

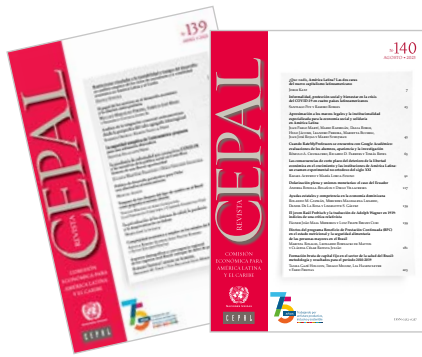
Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2002-2020

Las dimensiones del envejecimiento y los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2009-2020

Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019



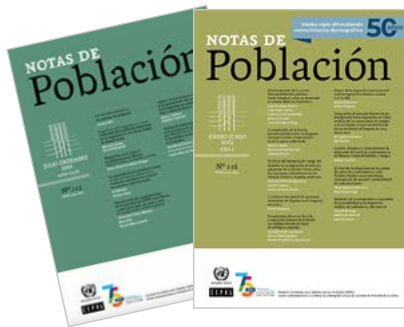
Revista CEPAL/CEPAL Review



Series de la CEPAL/ECLAC Series



Notas de Población



Observatorio Demográfico Demographic Observatory



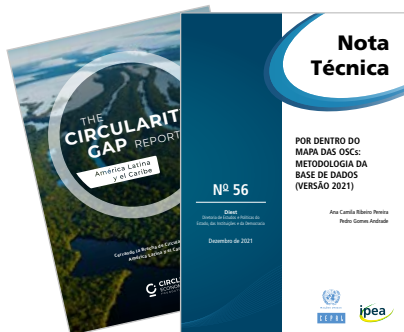
Documentos de Proyectos Project Documents



Metodologías de la CEPAL ECLAC Methodologies



Coediciones/Co-editions



Copublicaciones/Co-publications



Suscríbase y reciba información oportuna sobre las publicaciones de la CEPAL

Subscribe to receive up-to-the-minute information on ECLAC publications



www.cepal.org/es/suscripciones

www.cepal.org/en/subscriptions



Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

Working for a productive, inclusive and sustainable future

www.cepal.org/publicaciones



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal

Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:
ECLAC publications also available at:

shop.un.org

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto/Contact: publications@un.org
Pedidos/Orders: order@un.org



REVISTA

Miguel Torres

Editor

www.cepal.org/revista

Consejo Editorial

Oswaldo Sunkel

Presidente

José Antonio Alonso

Renato Baumann

Luis Beccaria

Luis Bértola

Luiz Carlos Bresser-Pereira

John Coatsworth

Robert Devlin

Carlos De Miguel

Ricardo Ffrench-Davis

Daniel Heymann

Martín Hopenhayn

Akio Hosono

Graciela Moguillansky

Juan Carlos Moreno-Brid

José Antonio Ocampo

Carlota Pérez

Gert Rosenthal

Paul Schreyer

Barbara Stallings

Andras Uthoff

Rob Vos



NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CEPAL

Publicación de las Naciones Unidas • S.2400238[S] • Diciembre de 2023 • ISSN 0252-0257
Copyright © Naciones Unidas • Impreso en Santiago



LC/PUB.2023/29-P