



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

**Transformaciones
indispensables y
cómo gestionarlas**



Cuadragésimo
período de sesiones
de la CEPAL

Lima, 9 a 11 de octubre

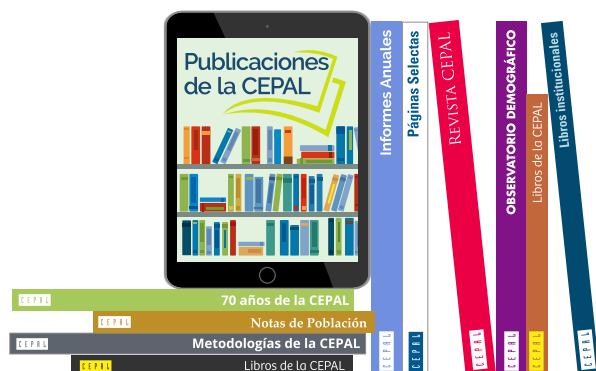
2024



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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



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

Transformaciones
indispensables y
cómo gestionarlas



Cuadragésimo
período de sesiones
de la CEPAL

Lima, 9 a 11 de octubre

2024



NACIONES UNIDAS



José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

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

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

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

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

Notas explicativas:

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

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

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

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

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionirlas. Síntesis* (LC/SES.40/4), Santiago, 2024.

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

Índice

Prólogo	5
Introducción	9
I. Globalización redefinida.....	11
II. Las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe y las transformaciones indispensables.....	15
III. El reto de gestionar las transformaciones.....	23
IV. ¿Cómo lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible?.....	27
V. ¿Cómo reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social?.....	33
VI. ¿Cómo promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático?.....	41
VII. ¿Cómo movilizar financiamiento para el desarrollo tanto en el ámbito nacional como internacional?.....	51
Bibliografía	57

Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

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

Crear un nuevo consenso regional sobre la forma de mirar los desafíos del desarrollo y cómo superarlos puede ser un objetivo ambicioso, pero es, sin duda, un objetivo necesario y deseable. Para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible se requieren visiones y

estrategias de largo plazo, la participación real de todos los actores de la sociedad, y un Estado e instituciones competentes con capacidades para orientar, convocar y dar servicios de calidad.

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

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

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

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

El documento se organiza en siete capítulos:

- En el primer capítulo se analizan los cambios que ha experimentado y siguen ocurriendo en la globalización y los retos y oportunidades que estos cambios plantean para América Latina y el Caribe.
- En el segundo capítulo se describen las tres trampas del desarrollo y las diez brechas estructurales identificadas por la CEPAL, y se enumeran las 11 transformaciones que se consideran indispensables para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

- En el tercer capítulo se presenta un marco conceptual y metodológico para analizar cómo gestionar las transformaciones indispensables. Este marco conceptual incluye las formas y características de la gobernanza de las transformaciones en cada área, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (capacidades TOPP) de las instituciones encargadas de dichas transformaciones, los espacios de diálogo social y la economía política de las reformas.
- El cuarto capítulo está dedicado a la primera de las grandes transformaciones seleccionadas para un análisis en profundidad: la gran transformación productiva. Se discute cómo lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, haciendo hincapié en la importancia de contar con una política de desarrollo productivo y mejorar los enfoques en materia de políticas de desarrollo productivo.
- En el quinto capítulo se analiza la segunda gran transformación seleccionada, que se refiere a cómo avanzar hacia la reducción de la desigualdad y la promoción de la inclusión y la movilidad social. Se identifica un número reducido pero muy importante de causas de la elevada desigualdad y reducida movilidad social, se subraya la importancia de tener un enfoque integrado de estas causas y de fortalecer la gobernanza, las capacidades TOPP y el diálogo social para combatir esas causas.
- En el sexto capítulo se aborda la tercera gran transformación seleccionada, relativa a cómo promocionar la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático, destacándose los sectores que la CEPAL considera fundamentales para lograr el gran impulso hacia la sostenibilidad y la transformación productiva asociada.
- En el séptimo capítulo se analizan estrategias orientadas a movilizar el financiamiento para el desarrollo, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

I. Globalización redefinida

El mundo asiste actualmente al surgimiento de un nuevo escenario en términos de globalización, geoeconomía y geopolítica. Las transformaciones en el entorno internacional presentan retos y oportunidades para la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe.

La política pública ha dado un viraje. En el escenario anterior se concedía una prioridad casi absoluta al mercado como mecanismo central para la asignación de recursos entre los distintos sectores y actividades, y también para la determinación de las remuneraciones y la organización geográfica de la producción. En este escenario se celebraba la interdependencia y la búsqueda global de los menores costos de producción como forma de beneficiar a los consumidores con precios bajos.

Hoy en día se desconfía de la interdependencia, que se considera llena de riesgos. El término “seguridad”, que en el período de la posguerra había estado asociado sobre todo con los temas militares, en la actualidad se aplica a la seguridad alimentaria, la seguridad energética, la seguridad de las cadenas de suministro y las industrias estratégicas de alta tecnología. Predominan las estrategias de reducción de la dependencia de socios comerciales considerados no alineados con los propios intereses. Todo esto se traduce en una transición hacia nuevas reglas del juego para el comercio, la inversión y la globalización.

Las transformaciones en el entorno internacional presentan retos y oportunidades para la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe.

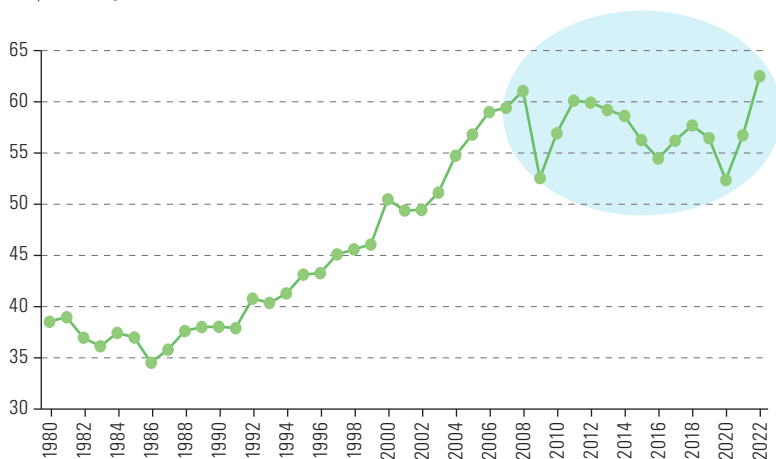
La redefinición de la globalización y de sus reglas del juego se puede resumir en los siguientes elementos principales:

Primero, los flujos mundiales de comercio de bienes y de inversión extranjera directa crecen más lentamente que en los años anteriores a la crisis financiera de 2008-2009, y su configuración en términos de orígenes y destinos se está modificando, al mismo tiempo que el comercio de servicios crece aceleradamente. Como se observa en el gráfico I.1, el comercio total de bienes y servicios como porcentaje del producto interno bruto (PIB) mundial mostró un acelerado crecimiento entre mediados de la década de 1980 y 2008. Entre 2009 y 2022 tuvo varios períodos de caídas y recuperaciones, y no fue sino hasta 2022 que superó ligeramente el nivel registrado en 2008.

Gráfico I.1

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

(En porcentajes)



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

Segundo, la geografía de las cadenas globales de valor se ha modificado y, tanto en los Estados Unidos como en Europa, se observa el acortamiento o deslocalización cercana (*nearshoring*) de dichas cadenas, así como el propósito de aumentar la capacidad de fabricación nacional (*reshoring*) y de establecer nuevas cadenas de suministro entre socios extranjeros alineados con los intereses propios (*friendshoring*).

Tercero, la política industrial basada en subsidios de gran escala, que fue relegada ampliamente durante el período de hiperglobalización y del consenso de Washington, ha retornado en las economías desarrolladas de occidente y es un factor central en la política económica china.

Esta política es acompañada de manera creciente por subsidios y políticas proteccionistas comerciales tecnológicas entre las grandes potencias comerciales.

Cuarto, tras la crisis financiera internacional de 2008-2009 se inició un proceso encaminado a reformar las reglas de la tributación corporativa internacional. Su objetivo es reducir la erosión de la base tributaria y el traslado de ganancias a jurisdicciones con mecanismos tributarios favorables para las empresas multinacionales, pero que no corresponden a la localización de la actividad económica que generó las utilidades. Estas modificaciones limitan algunos de los espacios tradicionales para la política pública, como los incentivos fiscales para fomentar la inversión y atraer inversión extranjera directa (IED).

Quinto, en las últimas décadas el mundo ha sido testigo de acelerados cambios tecnológicos que han transformado de manera profunda las dinámicas económicas, sociales y políticas. Las nuevas tecnologías han tenido un profundo impacto económico y social, han transformado sectores enteros y han creado nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo. Las transformaciones tecnológicas no solo tienen la posibilidad de impulsar el crecimiento económico basado en una mayor productividad, sino que también crean un entorno que facilita la convergencia hacia economías más desarrolladas, al mejorar significativamente las condiciones de vida de la población.

Sexto, la rivalidad tecnológica e industrial entre las principales economías del mundo se ha agudizado, y ya no tiene solo connotaciones económicas sino también de seguridad nacional. Esta rivalidad ha pasado de las declaraciones políticas a las restricciones concretas en la exportación de productos y tecnologías estratégicas, así como al uso de tecnologías producidas por los rivales estratégicos.

Séptimo, el cambio climático impone costos y consecuencias económicas y sociales cada vez mayores, particularmente a los países en desarrollo y a los más vulnerables a ese cambio, que son los que tienen menos recursos y capacidad para enfrentarlos.

El aprovechamiento de los retos y las oportunidades que presenta la redefinición de la globalización no es automático, sino que requiere emprender profundas transformaciones en el patrón de desarrollo de la región.

El proceso de redefinición de la globalización plantea desafíos para la región, por ejemplo, cómo competir en la atracción de IED y estimular la inversión nacional en sectores clave; cómo navegar los conflictos geopolíticos y comerciales desde una perspectiva que privilegie los intereses y los imperativos de la región; cómo compatibilizar las aspiraciones de desarrollo tecnológico y

productivo con el potencial desacoplamiento tecnológico entre bloques, y cómo maximizar las oportunidades comerciales y de atracción de IED con los diferentes bloques.

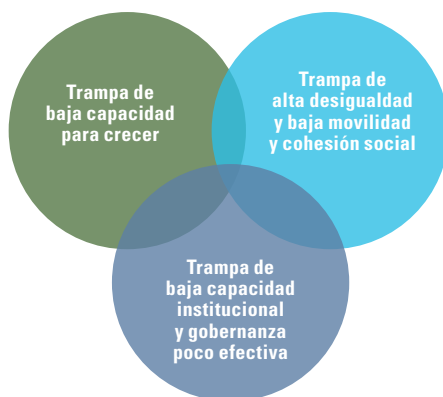
Este proceso también ofrece grandes oportunidades para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, pero su aprovechamiento no es automático: requiere no solo políticas de atracción de inversiones sino también políticas de desarrollo productivo, tema que se aborda en los siguientes capítulos de este documento.

II. Las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe y las transformaciones indispensables

América Latina y el Caribe se encuentra actualmente en una crisis del desarrollo, que se expresa en tres trampas principales (véase el diagrama II.1): i) una trampa de baja capacidad para crecer; ii) una trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y iii) una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva. A esto se agrega que la región enfrenta el reto del cambio climático y de promover un desarrollo ambientalmente sostenible. Estas tres trampas del desarrollo están alineadas con las diez brechas estructurales en los modelos de desarrollo descritas por la CEPAL (Salazar-Xirinachs, 2023).

Diagrama II.1

Las trampas del desarrollo



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

América Latina y el Caribe se encuentra actualmente en una crisis del desarrollo, que se expresa en tres trampas principales.

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

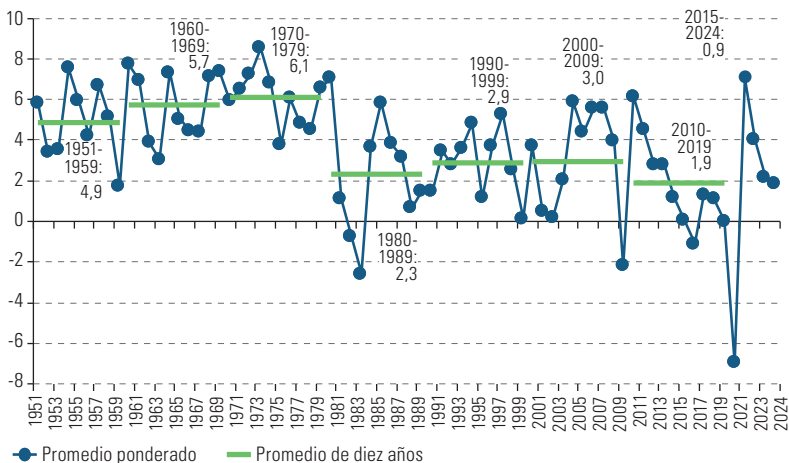
La trampa de baja capacidad para crecer

Entre 2015 y 2023, las economías de América Latina y el Caribe crecieron a una tasa media anual del 0,9% (promedio ponderado), es decir, menos de la mitad del 2,3% que se observó en la llamada década perdida de los años ochenta (véase el gráfico II.1). Este bajo crecimiento no se ha circunscrito a la última década, sino que es una tendencia de largo plazo. El crecimiento promedio de la región disminuyó del 5,5% en los casi 30 años que van de 1951 a 1979, al 2,7% en los siguientes 30 años (1980 a 2009), y a solo el 1,8% de 2010 a 2024. Como resultado, el nivel del PIB per cápita promedio de la región en 2023 era igual al de 2013 (CEPAL, 2024a).

Gráfico II.1

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

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



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

La trampa de la baja capacidad para crecer que enfrenta la región está asociada, principalmente, a tres factores que se retroalimentan de manera negativa: i) bajo crecimiento de la productividad, ii) baja inversión y iii) calidad insuficiente de los recursos humanos.

Entre 1950 y 1980, las economías de América Latina y el Caribe duplicaron con creces sus niveles de productividad laboral. Aunque han transcurrido 43 años desde la llamada crisis de la deuda, la región no ha sido capaz de volver a los niveles de productividad que tenía antes de dicha crisis: en 2023 la productividad laboral promedio de la región (en dólares constantes) era un 4% inferior a la registrada en 1980.

La trampa de la baja capacidad para crecer está asociada a tres factores que se retroalimentan de manera negativa: i) bajo crecimiento de la productividad, ii) baja inversión y iii) calidad insuficiente de los recursos humanos.

La tasa de variación anual de la inversión, medida a través de la formación bruta de capital fijo, ha sufrido una importante desaceleración en América Latina y el Caribe en los últimos 70 años. En las décadas de 1960 y 1970 se observó una tasa de expansión promedio anual del 5,6% y el 6,3%, respectivamente. En la década de 1980, la inversión se contrajo a una tasa promedio anual del 2,1%. En las décadas de 1990 y 2000, se expandió un 3,6% y un 3,4%, respectivamente, mientras que en la década de 2010 presentó un magro crecimiento promedio del 0,8%.

Cercanamente asociada con el bajo crecimiento se encuentra una baja tasa de generación de empleo. El período 2011-2019 registró la tasa anual promedio más baja de creación de empleo de los últimos 70 años (1,5%). Para generar y poder sostener una tasa de crecimiento más alta y sostenida, también es fundamental un mejoramiento continuo en materia educativa y en cantidad y calidad del talento humano. En América Latina y el Caribe se ha observado un incremento de los años de educación promedio de la población, pero la calidad del aprendizaje suele ser baja y se ha venido deteriorando en los últimos años, como indican las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA).

La trampa de la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social

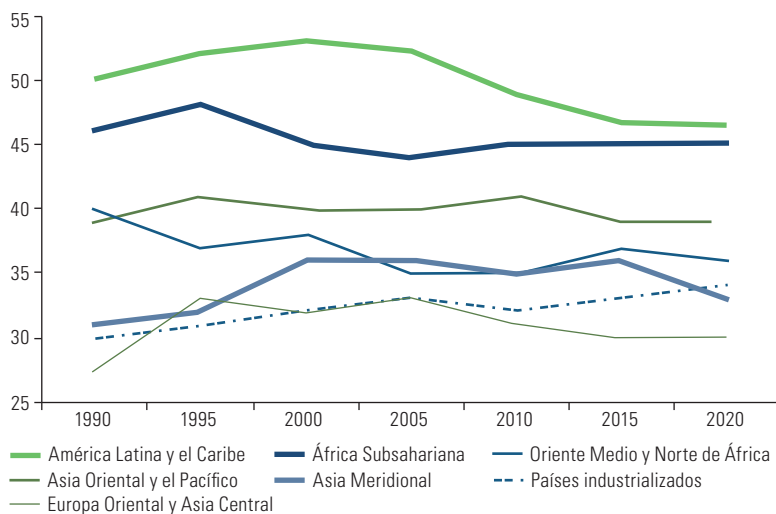
La elevada desigualdad que caracteriza a la región en múltiples dimensiones constituye una trampa que obstaculiza por varias vías el avance hacia el desarrollo sostenible. La desigualdad es inaceptable desde el punto de vista del goce efectivo de derechos y de los conceptos básicos

de justicia social, a la vez que es ineficiente para el crecimiento y es corrosiva para la cohesión social y la estabilidad de los pactos sociales (Salazar-Xirinachs, 2023).

América Latina y el Caribe se mantiene como la región más desigual del mundo en los últimos 30 años (véase el gráfico II.2). Aunque la desigualdad del ingreso se ha reducido en ese período, la región sigue teniendo la distribución del ingreso más concentrada del mundo. En 2022, la desigualdad del ingreso, medida por el índice de Gini, fue de 44,9, cifra inferior a la exhibida a principios de 1990 (cercana a 50,0) (CEPAL, 2023a).

Gráfico II.2

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



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

La CEPAL identifica seis factores principales que explican la desigualdad y la baja movilidad y cohesión social en los países de América Latina y el Caribe: i) el bajo crecimiento, que hace que los mercados laborales sean poco dinámicos y tengan altos niveles de informalidad, y las altas disparidades de productividad, que generan mercados laborales segmentados, con altas disparidades en materia de remuneraciones; ii) los sistemas fiscales regresivos; iii) las políticas sociales y de protección social débiles, que no reducen los efectos de

la desigualdad arraigada en lo productivo; iv) los sistemas educativos con serias debilidades, no solo en lo que se refiere a tasas de abandono en la educación secundaria, sino también a los deficientes resultados de aprendizaje, que no responden a las nuevas necesidades vinculadas a la revolución tecnológica y el mercado laboral, además de estar segmentados, y que, por lo tanto, no constituyen el mecanismo poderoso de movilidad social que están llamados a ser; v) la desigualdad de género, y vi) las altas desigualdades y segregación espacial en las zonas urbanas, donde vive el 80% de la población total de la región.

La elevada desigualdad en la región abarca otras esferas además de los ingresos, como el ejercicio de derechos, el desarrollo de capacidades y el acceso al poder y la toma de decisiones. A su vez, se asocia con una baja movilidad y débil cohesión sociales, en un círculo vicioso de reforzamiento mutuo. La magnitud y la variabilidad de las desigualdades entre personas y grupos de población se ven amplificadas y potenciadas por varios factores que operan como ejes estructurantes interrelacionados, como el nivel socioeconómico, el género, la raza y la etnia, la edad, el territorio, la situación de discapacidad, el estatus migratorio o la orientación e identidad sexual.

La elevada desigualdad se asocia con una baja movilidad y débil cohesión sociales, que se refuerzan mutuamente.

El bajo nivel de cohesión social se manifiesta en una elevada desconfianza interpersonal e institucional, con efectos adversos sobre la gobernanza y la eficiencia, una extendida sensación de vulnerabilidad, indefensión e injusticia entre la población, bajas expectativas de movilidad social futura, un escaso sentido de pertenencia centrado en el efectivo goce de derechos y un frágil apego a la democracia como mejor forma de gobierno (Corporación Latinobarómetro, 2022).

La región también se caracteriza por un bajo nivel de movilidad social, es decir, una rigidez considerable en cuanto a la posibilidad de que las personas de los estratos más desfavorecidos alcancen un mayor nivel de bienestar para sí mismas y para sus descendientes. El porcentaje de la población en condición de vulnerabilidad (ingreso medio-bajo y menor) no ha cambiado de manera significativa en los últimos años: en 2010 este grupo correspondía al 77,4% de la población y, en 2020, al 76,2%. La baja movilidad social está asociada, entre otros factores, al mal funcionamiento de dos fuentes importantes de movilidad ascendente: la educación y el mercado laboral. Los déficits de acceso y de calidad de la educación son uno de los mecanismos reproductores de las clases sociales por excelencia y de las “desigualdades heredadas”; pues actúan como limitante de las posibilidades de alcanzar una inserción

laboral en condiciones de trabajo decente, y por lo tanto en el nivel de ingresos a lo largo de la vida. El bajo crecimiento económico constituye un freno adicional para la movilidad social, al mantener mercados laborales poco dinámicos con baja creación de empleos de calidad. Estos factores, entre otros, explican la baja movilidad intergeneracional de la región.

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

En América Latina y el Caribe, la combinación de capacidades institucionales débiles y una gobernanza poco efectiva crea una trampa del desarrollo. Las capacidades institucionales deficientes, caracterizadas, entre otros aspectos, por una baja eficiencia administrativa, una calidad burocrática deficiente, una administración pública de baja calidad, bajas capacidades de planificación de largo plazo y prospectiva, y deficiencias en las cualidades weberianas como la contratación a través de procesos meritocráticos, la estabilidad en el empleo, y la profesionalización, limitan la capacidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas y responder de manera eficiente a las necesidades de la sociedad.

Las capacidades institucionales débiles limitan la capacidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas, mientras que una gobernanza poco efectiva agrava esta situación al traducirse en baja capacidad para proporcionar dirección a la economía y la sociedad, baja participación del sector privado y la ciudadanía, y una rendición de cuentas insuficiente.

Una gobernanza poco efectiva agrava esta situación al traducirse en baja capacidad para proporcionar dirección a la economía y la sociedad, bajas competencias de gestión y ejecución, baja participación del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en la toma de decisiones, así como una rendición de cuentas insuficiente por parte de los gobernantes. Además, se observa una baja estabilidad política, un incremento en las actividades de la delincuencia organizada y en la violencia, una efectividad gubernamental reducida, regulaciones de baja calidad y un Estado de

derecho cuestionable con una elevada inseguridad jurídica, junto con una prevalencia de la corrupción.

El índice de capacidades estatales, desarrollado por Hanson y Sigman (2021) proporciona un método exhaustivo para medir la capacidad de los Estados de prestar servicios públicos efectivos, implementar políticas y mantener el orden público. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe incluidos en este índice informan de bajas capacidades estatales.

Los indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial, por su parte, son un conjunto consolidado de indicadores que combina datos de 30 fuentes e incluye criterios de expertos y resultados de encuestas de organizaciones públicas, no gubernamentales y comerciales. En general, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de altos ingresos se sitúan alrededor o por encima del percentil 85 en todos los indicadores seleccionados, mientras que los países latinoamericanos se concentran alrededor del percentil 60. Es preocupante la tendencia en la región ya que, con excepción del indicador de estabilidad política, los resultados de 2017 eran inferiores a los de 2012, y en 2022 eran aún más bajos.

Enfrentar las brechas y salir de las trampas en el contexto internacional actual exige transformaciones profundas en el modelo de desarrollo, lo que la CEPAL ha resumido en 11 grandes transformaciones que se presentan en el diagrama II.2 (Salazar-Xirinachs, 2023). En los capítulos siguientes se abordan con detalle las siguientes: i) la gran transformación productiva necesaria para alcanzar un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible; ii) la gran transformación en materia de reducción de la desigualdad y el logro de mayor movilidad y cohesión social, y iii) la gran transformación en términos de un crecimiento más verde y sostenible y para enfrentar el cambio climático. El último capítulo aborda el reto de movilizar los recursos financieros necesarios para lograr estas transformaciones y avanzar en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Diagrama II.2

Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo



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

III. El reto de gestionar las transformaciones

Las claves para avanzar hacia la transformación de los modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe incluyen la identificación de qué hacer, pero van más allá, porque exigen abordar algo quizás más desafiante: ¿cómo gestionar las transformaciones? El reto de gestión de las transformaciones incluye tanto un tema de dirección y orientación en la dirección deseada como uno relativo a que los procesos de reforma y transformación ocurran a la velocidad adecuada y se pueda corregir el rumbo y acelerar el paso cuando sea necesario. Esto no solo incluye los aspectos técnicos de las políticas, sino también las capacidades para dirigir y coordinar la acción colectiva.

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

Conviene abordar el análisis de la gestión de las transformaciones a partir de cuatro aspectos: i) la gobernanza, ii) las capacidades institucionales, iii) la economía política y iv) el diálogo social.

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

El concepto de gobernanza en el ámbito de la política pública se refiere fundamentalmente a cómo el sector público, junto con actores no gubernamentales y extrapolíticos, o por sí solo, es capaz de proporcionar dirección y control a la sociedad y la economía (Levi-Faur, 2012). Una buena gobernanza es aquella que aumenta la capacidad del Estado para establecer direcciones de cambio o transformación y para promover esos cambios con la participación de actores no estatales en la elaboración e implementación de políticas públicas. El objetivo es lograr que la gobernanza sea más eficaz y menos falible. Desde esta perspectiva, los gobiernos mejorarían su capacidad para gobernar mediante el fortalecimiento de sus propias capacidades institucionales al mismo tiempo que entablan relaciones más estrechas con actores no estatales. Este mecanismo establece una nueva forma de interacción entre el gobierno y la sociedad que procesa los intereses, objetivos y soluciones de las políticas públicas (O'Donnell y otros, 2015; Levi y otros, 2015; Acuña y Chudnovsky, 2017).

En este capítulo también se propone que las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) constituyen un marco conceptual útil para analizar las capacidades de las instituciones públicas para tener efectividad a la hora de abordar desafíos complejos en entornos cambiantes. En el cuadro III.1 se proporciona una explicación de cada una de estas dimensiones. Además de contar con capacidades TOPP es fundamental que las instituciones dispongan del financiamiento adecuado para desarrollar y mantener estas capacidades a lo largo del tiempo.

Cuadro III.1

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

Tipo de capacidad	Características
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Integración de la planificación estratégica a mediano y largo plazo en el ciclo de las políticas públicas. - Diseño de políticas integrales con enfoques transversales en áreas clave del desarrollo. - Implementación y gestión de sistemas integrales de información para apoyar la implementación de políticas. - Evaluación del impacto de las políticas y los resultados de los programas. - Fortalecimiento de la coherencia entre los mandatos normativos y la capacidad de los organismos públicos. - Establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas para optimizar la función pública. - Fomento de una cultura de aprendizaje continuo.
Operativa (dimensión operacional de la gestión y la administración públicas)	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de herramientas modernas de gestión pública para procedimientos presupuestarios, planificación, gestión y evaluación de resultados, así como para la rendición de cuentas. - Establecimiento de mecanismos para evaluar la productividad y asegurar la provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos. - Diseño de interfases modernas, basadas en el gobierno digital, para mejorar la interacción con la ciudadanía y los servicios que se le brindan. - Creación de instancias efectivas de coordinación entre entidades públicas. - Optimización de la participación significativa del sector privado y otros actores del desarrollo. - Implementación de mecanismos para la ejecución transparente y honesta de los recursos públicos. - Garantía de acceso oportuno a recursos financieros para la implementación de políticas públicas. - Medición y seguimiento continuo de la satisfacción ciudadana con los servicios y las instituciones públicas.
Política	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitación de espacios de diálogo social entre diversos actores del desarrollo para la formulación y ejecución de políticas públicas. - Fomento de liderazgos públicos que inspiren confianza y fortalezcan la coordinación y colaboración con los sectores privado, académico y de la sociedad civil. - Promoción de la colaboración y coordinación efectivas entre diferentes niveles de gobierno. - Establecimiento de redes de colaboración entre pares a nivel local, nacional, regional e internacional. - Búsqueda de consensos en las comunidades, el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y otros actores relevantes, y entre sí.

Tipo de capacidad	Características
Prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo de megatendencias mundiales que influyen en el desarrollo regional. - Creación participativa de escenarios futuros deseables y su adopción por parte de los agentes del desarrollo. - Facilitación del diseño y la ejecución de políticas públicas estatales mediante la elaboración de escenarios futuros alternativos. - Respuestas ágiles y efectivas ante eventos inesperados de alto impacto que afectan el desarrollo. - Fomento de una cultura de diálogo para anticipar y gestionar conflictos entre los actores del desarrollo.

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

La economía política ofrece un marco analítico para comprender con mayor claridad cómo se definen y se implementan las políticas y reformas, considerando las relaciones de poder, los intereses de los actores y los contextos institucionales. En particular, porque analiza el impacto de las fuerzas políticas en la economía, donde los votantes y los grupos de interés juegan un papel crucial en la configuración de políticas, y porque estudia cómo la economía influye en la política, por ejemplo, cómo las condiciones macroeconómicas pueden facilitar o dificultar la implementación de políticas y reformas por parte de los gobiernos (Frieden, 2020) y cómo la política influye en las políticas económicas y sociales. La economía política emerge como una herramienta analítica esencial para comprender los patrones por los que se discuten y acuerdan las políticas y reformas, su grado de aceptabilidad y, en definitiva, por qué estas tienen éxito o fracasan (Juhász y Lane, 2024).

Por último, el diálogo social, entendido como el proceso de interacción entre diferentes actores sociales, económicos y políticos para buscar visiones comunes y soluciones con amplio apoyo a los retos que se presentan, desempeña un papel crucial en la gestión de las transformaciones. 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) diálogo social para el desarrollo territorial (Salazar-Xirinachs, 2023).

En los siguientes cuatro capítulos se plantea la pregunta de cómo gestionar la transformación respectiva utilizando este marco conceptual en cada caso.

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

Como se explicó en el capítulo II, la primera de las tres trampas que enfrenta la región es una trampa de baja capacidad para crecer. Evidencia de esta trampa es el hecho de que entre 2014 y 2023, la tasa media anual de crecimiento de América Latina y el Caribe fue de solo 0,9% (promedio ponderado), menos de la mitad del 2,3% que se observó en la llamada década perdida de los años ochenta. Esto llevó a que el PIB por habitante de la región creciera como promedio anual apenas un 0,1%, lo que ha tenido un impacto sumamente negativo en el bienestar de la población. Sin embargo, como se explicó en el capítulo II, el bajo crecimiento no se ha circunscrito a la última década, sino que es una tendencia de largo plazo.

La baja capacidad para crecer de la región está asociada con una baja tasa de inversión y con un nivel de competencias insuficientes de los recursos humanos, pero, sobre todo, con una productividad estancada o en caída, que es, a su vez, expresión de insuficientes esfuerzos para incorporar mayores conocimientos y tecnologías a la esfera de la producción, así como para promover el cambio estructural hacia actividades de mayor productividad (CEPAL, 2019 y 2024b).

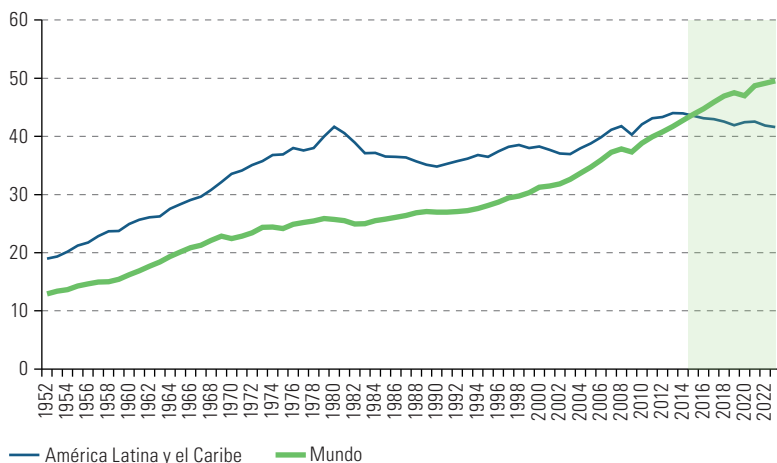
Bajo una mirada histórica, diversos estudios han revelado que la productividad laboral de la región tuvo un crecimiento satisfactorio de 1950 a 1980, pero luego no solo no crece sino que hay períodos en que se reduce (CEPAL, 2024b). El pobre desempeño de la productividad laboral en la región, sumado al notable crecimiento de la productividad en países asiáticos, llevó a que 2015 haya sido el primer año en que la productividad laboral de la región se ubique por debajo de la productividad laboral promedio del resto del mundo (véase el gráfico IV.1). El mal

desempeño de la productividad en la región está también asociado a una gran heterogeneidad en el nivel y la dinámica misma en tres dimensiones: entre distintos sectores de actividad económica, entre distintos tamaños de empresa y entre diferentes territorios subnacionales en un mismo país.

Gráfico IV.1

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

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



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

Para superar la trampa de baja capacidad para crecer es necesaria una gran transformación productiva que sea impulsada por la nueva visión de políticas de desarrollo productivo.

La trampa de baja capacidad para crecer solamente puede ser superada mediante la promoción de una gran transformación productiva que, a su vez, solo es posible mediante un significativo escalamiento en el nivel de ambición y alcance de las políticas de desarrollo productivo bajo la visión moderna de estas políticas. Esta visión define un rango amplio de sectores impulsores, no es solo una apuesta a la industrialización: entiende a estas políticas principalmente como esfuerzos colaborativos entre los actores clave; combina esfuerzos horizontales y verticales, es decir, en sectores específicos, estos últimos a través de metodologías de trabajo como las iniciativas clúster; enfatiza la necesidad de equilibrar las políticas “de arriba abajo” con las de “abajo arriba”, es decir, desde los territorios, y adopta un enfoque de internacionalización.

En el diagrama IV.1 se describen las principales diez áreas de política que comprenden las políticas de desarrollo productivo (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023). Esto da una idea de la cantidad de frentes que hay que combinar y articular en el marco de estas políticas. Estas áreas son: ciencia, tecnología e innovación; extensionismo tecnológico; transformación digital; emprendimiento; cierre de brechas de talento humano; financiamiento a lo largo del ciclo de vida de la empresa; inversión, incluida la inversión extranjera directa; infraestructura específica y otros bienes públicos; agenda normativa y regulatoria específica, e internacionalización.

Diagrama IV.1

Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo



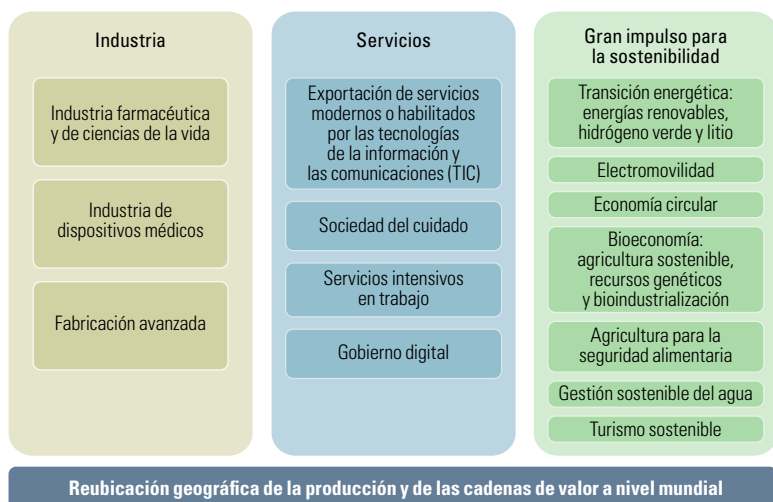
Fuente: J. Salazar-Xirinachs y M. Llinás, “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe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

Seleccionar un portafolio de sectores impulsores es de central importancia. La CEPAL ha definido 14 sectores impulsores que se presentan en el diagrama IV.2 agrupados en tres categorías: industria, servicios y gran impulso para la sostenibilidad, que los países de América Latina y el Caribe y sus territorios pueden priorizar en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Un área transversal la constituyen las oportunidades que plantea la reubicación geográfica de la producción y de las cadenas de valor a nivel mundial, una tendencia

clave que abarca varios de los otros sectores enumerados. Por sus características dinamizadoras del crecimiento y la productividad, estos sectores tienen el potencial de efectuar grandes contribuciones para concretar una transformación productiva en la dirección deseada, incluida una orientación hacia una mayor inclusividad y sostenibilidad ambiental. Esta lista es ilustrativa, cada país y cada territorio debe priorizar no solo estos sino otros posibles sectores apropiados para sus condiciones. Lo importante es que tanto los países como las regiones tengan una visión de prioridades sectoriales para la gran transformación productiva.

Diagrama IV.2

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



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

La puesta en práctica de las políticas de desarrollo productivo requiere una institucionalidad con la capacidad de llevar adelante procesos de diseño, administración, seguimiento y evaluación en las distintas áreas de competencia con suficiente liderazgo y capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP). Las capacidades técnicas incluyen, entre otras, la capacidad de construir e implementar de manera colectiva estrategias de desarrollo productivo que estén en diálogo con las estrategias en las demás dimensiones del desarrollo

y que sean coherentes entre sí en un marco de planificación integral del desarrollo. Las capacidades operativas implican, entre otras características, contar con mecanismos y sistemas que permitan una adecuada articulación y coordinación de esfuerzos. Las capacidades políticas están relacionadas con la fortaleza para establecer y mantener relaciones e interacciones entre los diferentes actores que trabajan en estas agendas, y de gestionar coaliciones que permitan modificar equilibrios políticos que estén inhibiendo la mejora de la productividad. Las capacidades prospectivas están relacionadas con el conocimiento de las tendencias de cambio en tecnologías y mercados, de generar escenarios de futuro y diseñar rutas para alcanzarlos, así como de las capacidades para ajustar el rumbo y reaccionar ante condiciones cambiantes e incluso disruptivas.

Otro elemento de la propuesta de la CEPAL en materia de políticas de desarrollo productivo es la importancia de profundizar la dimensión territorial, para lo cual se señala la relevancia de adoptar el enfoque de iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva territorial. Además, se analiza y propone la adopción de un enfoque de gobernanza experimentalista y el diseño de mecanismos que garanticen la continuidad de las políticas en el largo plazo.

La puesta en práctica de políticas de desarrollo productivo requiere una institucionalidad fortalecida, así como la adopción de un enfoque de gobernanza experimentalista y el diseño de mecanismos que garanticen la continuidad de las políticas en el largo plazo.

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

Superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social necesita de un enfoque integrado, que incida simultáneamente en las causas fundamentales analizadas en este documento. En este informe se identificaron seis causas fundamentales de esta trampa.

En primer lugar, la desigualdad está arraigada en el bajo crecimiento y la heterogeneidad productiva que caracterizan a la región, que se asocia con un mercado de trabajo poco dinámico, con alta informalidad y grandes diferencias de productividad entre sectores, tamaños de empresas y territorios. De allí la importancia de las políticas de desarrollo productivo en la reducción de la desigualdad y la promoción de la movilidad social.

En segundo lugar, se recomienda avanzar hacia sistemas tributarios más progresivos y que también generen recursos adicionales para financiar las transformaciones, sobre la base del fortalecimiento de los impuestos directos a la renta, la propiedad y la riqueza, con lo cual no solo se dispondría de más recursos sino que también se aprovecharía el potencial redistributivo del sistema tributario. Esta estructura tributaria sesgada hacia los impuestos indirectos limita significativamente el poder redistributivo del sistema tributario en la región.

Superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social requiere un enfoque integrado, que incida simultáneamente en las seis causas fundamentales de esta trampa.

El exitoso diseño e implementación de las reformas que permitan mejorar la recaudación y la progresividad del sistema tributario depende, en gran medida, del fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de los ministerios de hacienda

y las administraciones tributarias. Además, el diálogo social es una precondition para la formulación de pactos fiscales duraderos, es decir, para abordar procesos de reforma basados en amplios consensos que den viabilidad política y social a los cambios impulsados, así como para generar mecanismos de gobernanza que contribuyan a la implementación y el seguimiento de estos pactos.

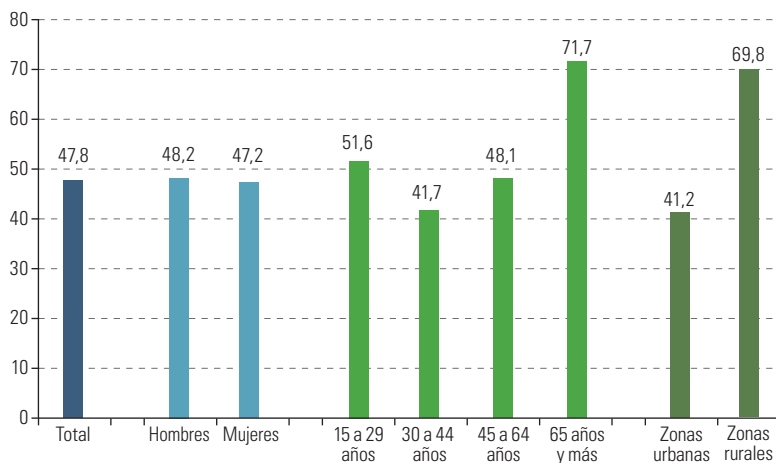
En tercer lugar, los sistemas de protección social son también un ámbito fundamental para reducir la desigualdad, aumentar la movilidad y la cohesión sociales. Estos sistemas articulan frecuentemente diversos instrumentos e instituciones, por lo que, en ellos, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas cobran un valor adicional. El análisis de las políticas activas de mercado de trabajo, los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos, y los sistemas de salud arroja déficits estructurales en la región. En estos y otros campos es necesaria una institucionalidad social fortalecida.

La informalidad es una característica estructural de los mercados laborales de América Latina y el Caribe. En 2023, más de la mitad de las personas ocupadas en la región trabajaba de manera informal. El fenómeno de la informalidad se entrecruza con los ejes de la desigualdad social, por lo que se observan grandes brechas etarias, territoriales, de género y socioeconómicas. La tasa de empleo informal es mayor entre la población joven (51,6%) y la población de 65 años y más (71,7%), y se concentra sobre todo en las zonas rurales (69,8%) (véase el gráfico V.1). Por su parte, y a pesar de que en el agregado no se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres (la diferencia es de alrededor de 1 punto porcentual), las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los trabajos más vulnerables de la economía informal, como el trabajo doméstico, los trabajos familiares auxiliares o el trabajo en plataformas digitales que prestan servicios a domicilios particulares (CEPAL, 2023b). Asimismo, existe una mayor proporción de ocupados informales en los primeros quintiles de ingreso. En efecto, a causa de la baja productividad de sus ocupaciones, los trabajadores informales tienen cuatro veces más probabilidades que los trabajadores formales de pertenecer a hogares de bajos ingresos (CEPAL, 2023b).

Estrechamente relacionada con la informalidad, la región presenta un bajo acceso a la protección social. Por ejemplo, pese a que la cobertura efectiva de las pensiones se ha incrementado en América Latina desde 2000, en 2022 se situó en el 47,9%; es decir, solo una de cada dos personas de la población económicamente activa cotizaba a los sistemas de pensiones.

Gráfico V.1

América Latina (9 países)^a: tasas de informalidad, por sexo, grupo de edad y zona geográfica, tercer trimestre de 2023
(En porcentajes)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y Perú.

Para fortalecer las políticas sociales y de protección social es preciso hacer frente a las necesidades crecientes de coordinación intersectorial y entre diversos niveles del Estado, así como robustecer la función de planificación en el diseño de políticas estratégicas en un contexto de transformaciones simultáneas. En el caso de las capacidades técnicas, es fundamental fortalecer las acciones de planificación que permitan dotar de orientaciones estratégicas al proceso de implementación de las políticas del sistema de protección social en su conjunto, por ejemplo, mejorando los sistemas integrales de información y registros sociales de potenciales destinatarios. Las capacidades operativas requieren de recursos humanos con los niveles de capacitación, competencias y compromiso necesarios para hacer frente a múltiples desafíos y necesidades de las políticas de protección social, así como instrumentos como la ventanilla única para posibilitar a la ciudadanía acceder por una sola vía al conjunto de programas

Para fortalecer las políticas sociales y de protección social es preciso hacer frente a las necesidades crecientes de coordinación intersectorial y entre diversos niveles del Estado, así como robustecer las funciones de planificación, implementación, coordinación y prospección.

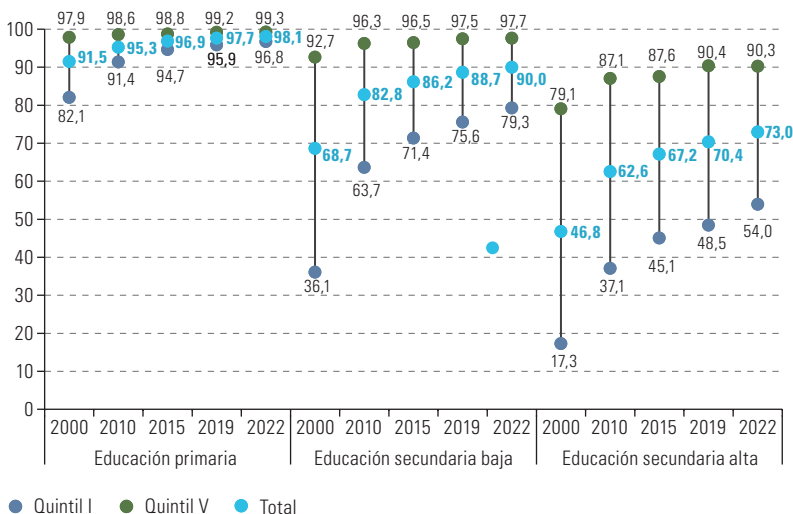
y prestaciones de protección social. Las capacidades políticas son importantes para viabilizar el avance en las políticas de protección social mediante el logro de amplios acuerdos. Las capacidades prospectivas son esenciales para anticipar las implicancias que conlleva una estructura de riesgos sociales en proceso de reconfiguración en materias como las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, el incremento de los desastres naturales y los impactos derivados de la crisis climática y las transformaciones tecnológicas y en el mundo del trabajo.

En cuarto lugar, para que la educación pueda desarrollar su potencial como vía de movilidad social, son precisas, no solo altas tasas de escolaridad, sino una mejora en la calidad del aprendizaje. A pesar de los significativos avances que se han producido durante las últimas dos décadas en la educación escolar de la región en términos de acceso, progresión y conclusión, siguen existiendo grandes desafíos tanto de cobertura como de calidad. Además, la velocidad de la mejora observada en los indicadores de escolarización está disminuyendo. La desigualdad socioeconómica afecta significativamente las oportunidades de acceso a la educación y, sobre todo, de conclusión de los estudios. Las diferencias entre quintiles de ingreso son todavía muy marcadas en la educación secundaria (véase el gráfico V.2).

La expansión de la cobertura de la educación superior, tanto técnica como profesional, debe acompañarse de esfuerzos para asegurar estándares mínimos de calidad que fomenten el desarrollo de competencias cognitivas, socioemocionales y digitales que permitan construir trayectorias laborales más productivas y de mayores ingresos. Además, es importante un abordaje educativo y de formación profesional a lo largo de todo el ciclo de vida, desde la infancia a la adultez, enfocado en el desarrollo de las habilidades y los conocimientos necesarios para desenvolverse con éxito en un mundo del trabajo cada vez más incierto y cambiante. Por lo tanto, para que la educación sea un verdadero promotor de la movilidad social ascendente, los ministerios de educación enfrentan el reto de fortalecer sus capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas. Los ministerios responsables de las políticas educativas necesitan visión y liderazgo para convocar a un grupo amplio de actores públicos y privados, y consensuar un acuerdo político, social y fiscal que reconozca y fortalezca el rol de la educación para el desarrollo social inclusivo.

Gráfico V.2

América Latina (14 países)^a: tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta^b, por quintiles de ingreso extremos, 2000, 2010, 2015, 2019 y 2022 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

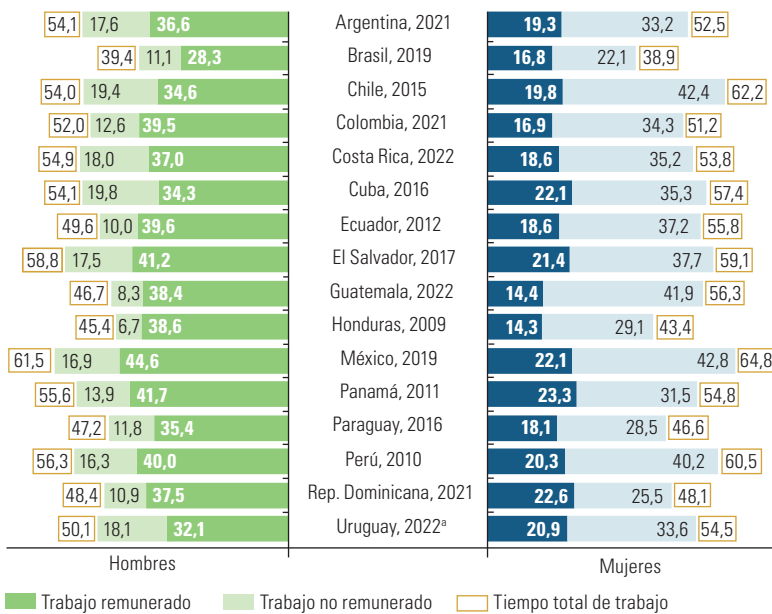
^b Se analizó la finalización de la educación primaria entre los jóvenes de 15 a 19 años, y de la educación secundaria baja y alta entre los jóvenes de 20 a 24 años.

En quinto lugar, una causa fundamental de la desigualdad es la desigualdad de género. La propuesta que se ha desarrollado para combatir la desigualdad de género es la de la sociedad del cuidado, una propuesta transformadora esencial para reducir la desigualdad y promover la inclusión social. En 2022, la mitad de las mujeres en América Latina y el Caribe formaba parte del mercado laboral, en comparación con una tasa de casi el 75% en el caso de los hombres (CEPAL, 2023a). Según las mediciones de uso del tiempo realizadas en diversos países de la región, las mujeres dedican una cantidad de tiempo tres veces mayor que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.3

América Latina y el Caribe (16 países): tiempo total que la población de 15 años de edad y más destina al trabajo remunerado y no remunerado en promedio, por sexo, último año con información disponible

(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.

Nota: No se presenta un promedio regional debido a que las diferencias metodológicas entre los distintos países hacen que los datos no sean comparables.

^a Datos preliminares.

La sociedad del cuidado es una propuesta transformadora esencial para reducir la desigualdad y promover la inclusión social. Avanzar hacia la sociedad del cuidado exige instituciones encargadas del tema robustas y con sólidas capacidades.

Avanzar hacia la sociedad del cuidado exige instituciones encargadas del tema robustas y con sólidas capacidades. La propuesta de una transformación estructural con el cuidado y la sostenibilidad de la vida en el centro del modelo de desarrollo nace de marcos analíticos, levantamientos de información y sistematización de años de investigación en temas de género y autonomía de las mujeres, lo que precisa el fortalecimiento de capacidades técnicas. Fortalecer la sociedad del cuidado requiere también el desarrollo de capacidades operativas,

incluidas herramientas de gestión, como la incorporación de información georreferenciada de la oferta de cuidados disponible, y la sistematización de aspectos socioterritoriales relativos a las demandas de cuidado en plataformas digitales que permitan la toma de decisiones relativa a la implementación de políticas de cuidado. El desarrollo de capacidades políticas es fundamental para impulsar y gestionar efectivamente las transformaciones para una sociedad del cuidado. Esto implica el fortalecimiento de la gobernanza democrática, la promoción del diálogo social y la construcción de consensos. Las capacidades prospectivas corresponden, por ejemplo, a la proyección de tendencias sobre los cambios demográficos, la capacidad de la sociedad del cuidado de generar empleos, los costos de creación de redes de cuidado y otros temas.

En sexto lugar, las ciudades latinoamericanas y caribeñas tienden a ser fábricas de desigualdades, con altos niveles de ocupación informal del suelo y edificación al margen de las regulaciones estatales, segregación espacial con altos costos de transporte para los sectores pobres, hacinamiento habitacional y otras privaciones de acceso a servicios de agua, saneamiento y electricidad. Todo lo anterior lleva a importantes niveles de exclusión social. De esta forma, avanzar hacia ciudades inclusivas es parte fundamental de la agenda para reducir las desigualdades y mejorar la cohesión social en la región. Esta agenda exige promover un proceso participativo que construya escenarios más allá de la extrapolación de las tendencias actuales.

Es necesaria una narrativa que incorpore la multidimensionalidad del desarrollo urbano, reconociendo la existencia de sendas institucionales y que incorpore, con una óptica de economía política, la formulación de potenciales escenarios futuros. Esta nueva narrativa debe estar acompañada del fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones. Las capacidades técnicas requieren la integración de las diversas dimensiones de la política urbana, económica, social y ambiental. Las operativas requieren, entre otras cosas, ampliar las capacidades para la planificación urbana, y utilizar tecnología y macrodatos para optimizar la oferta de servicios públicos. Las capacidades políticas incluyen la capacidad de liderar la formulación de visiones integrales, así como de utilizar mecanismos de consulta pública y participación en procesos de planificación. Las capacidades prospectivas incluyen aspectos como la capacidad de identificar tendencias en la demanda de servicios urbanos a partir de evoluciones sociodemográficas, así como actualizar la arquitectura y los diseños urbanos para las nuevas realidades del siglo XXI.

Trabajar e incidir únicamente en una o dos de estas causas fundamentales de la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social no será suficiente para mover las agujas que permitan salir de la trampa: para lograr la gran transformación de reducir la desigualdad, elevar la movilidad social y fortalecer la cohesión social es necesario un enfoque integrado que incida simultáneamente en todas ellas. Esta es, tal vez, una de las razones por las que la desigualdad ha sido una de las características mejor conocidas, pero también que más se resiste a ser transformada en los países de la región, junto con los intereses y equilibrios de poder que se oponen a la mejora de varios de estos aspectos.

VI. ¿Cómo promover la sostenibilidad y enfrentar el cambio climático?

La tercera gran transformación propuesta por la CEPAL en este informe es la relacionada con la sostenibilidad y el cambio climático. Además de adoptar enfoques transversales, es preciso un énfasis en sectores específicos. En este informe se incluyó el análisis de los siguientes sectores: i) la transición energética, ii) la electromovilidad, iii) los minerales críticos para la transición energética y la electromovilidad, iv) la gestión sostenible del agua, v) el turismo sostenible, vi) la bioeconomía y vii) la economía circular. La gestión de la transformación en todos estos y otros sectores requiere la adopción del enfoque moderno de políticas de desarrollo productivo. Al igual que con las dos transformaciones anteriores, la promoción de la sostenibilidad también presenta retos de gobernanza, de fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones y de diálogo social.

Los impactos del cambio climático y las respuestas a este fenómeno están moldeando la economía mundial. La transición a una economía con bajas emisiones de carbono exigirá una transformación estructural de una escala, alcance y velocidad sin precedentes (IPCC, 2023). En 2022, el mundo emitió, en promedio, 0,6 toneladas por cada 1.000 dólares de PIB de 2015, frente a 0,8 toneladas emitidas en 2000. Este indicador es una medida de la huella de carbono de la economía. A nivel mundial, entre 2000 y 2014, la economía se descarbonizó a una tasa del 0,7% al año, y a partir de 2015, año de la firma del Acuerdo de París, esta velocidad se duplicó. América Latina y el Caribe, por su parte, prácticamente genera el mismo monto de emisiones por unidad del PIB que el promedio mundial. Sin embargo, aunque presentaba la misma tasa de descarbonización para el período previo al Acuerdo de París, no ha progresado al ritmo del

La tercera gran transformación propuesta está relacionada con la sostenibilidad y el cambio climático, para lo que se pone énfasis en siete sectores específicos.

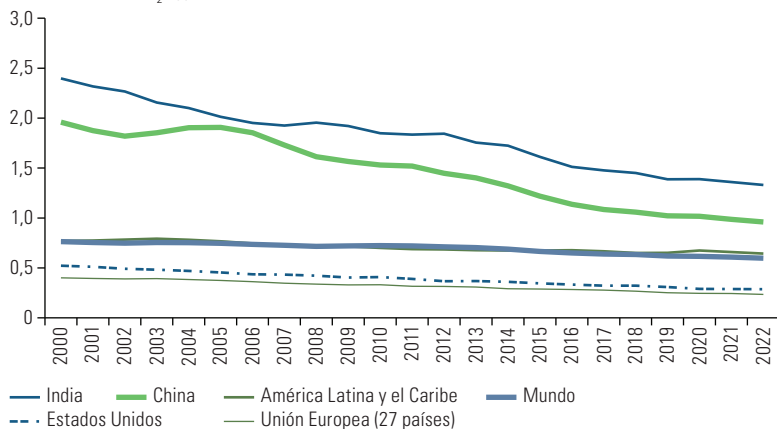
mundo en el aumento de la velocidad de descarbonización, ya que, por el contrario, registró una desaceleración entre los dos períodos de estudio (véase el gráfico VI.1).

Gráfico VI.1

Países y regiones del mundo seleccionados: huella de carbono y velocidad de descarbonización de la economía, 2000-2022

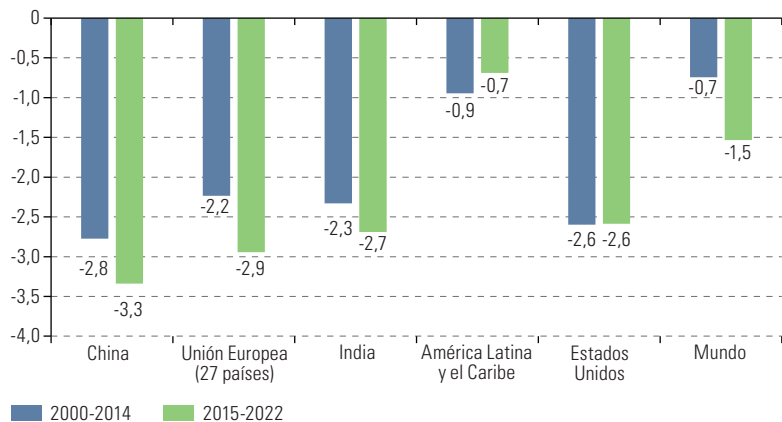
A. Huella de carbono

(En toneladas de CO₂eq por cada 1.000 dólares de PIB de 2015)



B. Velocidad de descarbonización

(Tasa de variación de la huella de carbono)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" [en línea] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> y M. Crippa y otros, *GHG emissions of all world countries*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.

Nota: Las emisiones no incluyen el cambio de uso del suelo.

Estimaciones recientes (Red de Bancos Centrales y Supervisores para Ecologizar el Sistema Financiero, s.f.), muestran que, si el mundo comienza una pronta y rápida transición hacia economías con bajas emisiones de carbono (escenario de transición ordenada), en 2050 el PIB de América Latina y el Caribe podría ser alrededor de un 8% superior al PIB resultante de mantener las políticas actuales.

Estas ganancias netas se logran al evitar los daños del cambio climático, aun descontando los costos que puedan tener las políticas de reducción de emisiones. La transición hacia economías con bajas emisiones de carbono requerirá la creación de nuevos sectores, en tanto reduce o elimina otros. Este es el concepto schumpeteriano de “destrucción creativa del progreso técnico”, pero en esta ocasión se presenta en una dimensión masiva, sistémica.

Al igual que con las dos transformaciones anteriores, la promoción de la sostenibilidad también presenta retos de gobernanza, de fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones y de diálogo social.

Transición energética

Aunque en la región existe un enorme potencial de generación de energías renovables, apenas se aprovecha el 30% del potencial hidroeléctrico, el 10% del eólico y el 1% del solar (OLADE, 2023), y su distribución es muy heterogénea. Entre los sectores con alto potencial de transformación productiva y de modelos de negocio que pueden contribuir a la transición energética también se encuentra el del hidrógeno verde y derivados, como el metanol, el amoníaco y los combustibles sintéticos.

Aumentar la interconexión e integración energética regional es también fundamental para acelerar la transición energética, incrementando además la seguridad y resiliencia ante choques climáticos. A pesar del inmenso potencial de integración energética de la región, que podría multiplicar por seis la capacidad de transmisión hasta 2050 y facilitar la penetración de las energías renovables, los anuncios de nuevos proyectos en estudio o ejecución no son muy alentadores. Se necesitan políticas públicas activas, incentivos a la inversión, desarrollo de infraestructura, fortalecimiento institucional, marcos regulatorios claros y cooperación que faciliten el intercambio energético.

Junto con la oportunidad que presentan las energías renovables y la integración energética, la eficiencia energética tiene el potencial de reducir la vulnerabilidad en los sistemas y la dependencia de combustibles y derivados fósiles importados, apoyar la asequibilidad

de los servicios energéticos, posponer inversiones en infraestructura energética, mitigar impactos ambientales locales adversos y reducir los niveles de emisiones.

Para una transición energética justa y sostenible, es necesario contar con procesos de planificación y un rol activo del Estado, con el apoyo de los distintos organismos e instancias internacionales, y la participación multinivel de los distintos actores privados: empresas, sociedad civil y sector académico. La implementación efectiva y el seguimiento y evaluación continuos son esenciales para asegurar que estas políticas logren sus objetivos previstos. En una gobernanza efectiva de la transición energética se necesita crear o fortalecer los procesos de participación democrática de los ciudadanos en la toma de decisiones de política pública dado que implica cambios profundos, como las formas de producir y consumir la energía.

Electromovilidad

La movilidad es fundamental para la productividad, la equidad y la sostenibilidad en las ciudades. En América Latina y el Caribe, que es una región con un alto grado de urbanización, constituye una de las actividades que más gases de efecto invernadero genera. Por ello, el transporte ha constituido un pilar de las estrategias de mitigación y suele recogerse en los planes de acción climática nacionales y de las ciudades. Las acciones sobre la movilidad deben incorporar el cambio de tecnología y tienen que explotar las posibilidades de encadenamiento de este servicio en un entorno de compleja gobernanza. Si bien abandonar los combustibles fósiles mejoraría la calidad de vida de los residentes urbanos, la desorganización de la provisión de movilidad pública, la débil institucionalidad y, sobre todo, la incierta sostenibilidad financiera de los sistemas ponen en tela de juicio la efectividad de las inversiones previstas para remodelar el parque automotor más allá de una reducción de emisiones. Una aproximación sistémica de la electromovilidad supone actuar sobre sus elementos a fin de potenciar el impacto de las inversiones necesarias para la adquisición de vehículos eléctricos, la generación y transmisión de energía renovable, y la habilitación de estaciones de recarga.

También es preciso un cambio de paradigma, que trasciende la visión sectorial del transporte hacia una estrategia integral de movilidad sostenible. Esta visión pasa por importantes consideraciones de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las

instituciones y la gobernanza. Las capacidades técnicas incluyen la promoción de una política pública integrada sobre electromovilidad, así como la generación de datos sobre las interrelaciones e impactos cruzados de orden económico, social y ambiental. En cuanto a las capacidades operativas, destaca el uso de tecnología y macrodatos para incentivar la utilización del transporte público, teniendo en consideración el rol de la movilidad en las tareas de cuidado. Las capacidades políticas incluyen la de promover una visión integral de la electromovilidad que genere confianza entre todos los actores clave y fomente la cooperación. Entre las capacidades prospectivas se destaca la de prospectiva tecnológica para anticipar la disponibilidad y penetración de distintas fuentes de energía (etanol, biogás, electricidad, hidrógeno), así como la identificación de tendencias en la demanda del servicio público de electromovilidad. Es imprescindible, además, una fluida comunicación y planificación conjunta entre instituciones estatales de nivel nacional y entre estas y las autoridades locales conocedoras de las tendencias y oportunidades en las ciudades. La gobernanza abarca también vínculos claros y formales con el sector privado y la sociedad civil con liderazgos públicos que aprovechen la ventana de oportunidad que ofrece la electromovilidad. Entender la electromovilidad como un sistema permitirá aprovechar cabalmente el impacto que las masivas inversiones en la renovación de las flotas públicas (y privadas) de automotores, y las inversiones y gastos asociados, podrían tener sobre las ciudades.

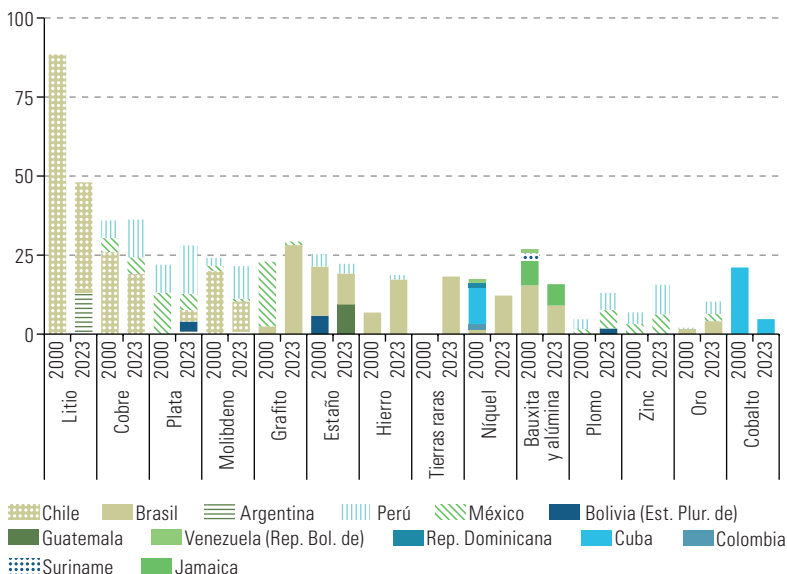
Minerales críticos

Parte importante del gran impulso para la sostenibilidad es la gestión responsable de la cadena de suministro de minerales, que, a su vez, es un aspecto crucial para garantizar una transición energética justa, efectiva, inclusiva y sostenible. La transición energética hacia fuentes de energía renovables y la expansión de la electromovilidad están impulsando una creciente demanda de minerales clave, como el litio, el cobre, el cobalto, el grafito y el níquel. Por ejemplo, la demanda mundial de litio podría crecer más de diez veces para 2050 y la de cobalto podría multiplicarse por tres, al tiempo que podrían producirse aumentos muy significativos de la demanda del resto de los minerales en un escenario de cero emisiones netas de la Agencia Internacional de la Energía (AIE). América Latina y el Caribe tiene el potencial minero para contribuir con el suministro mundial de varios de estos minerales críticos, ya que cuenta con importantes reservas de litio, cobre, plata, estaño, molibdeno, grafito y otros minerales (véase el gráfico VI.2).

Gráfico VI.2

América Latina y el Caribe (13 países): participación en las reservas mundiales de minerales seleccionados, 2000 y 2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Servicio Geológico de los Estados Unidos, *Mineral Commodity Summaries 2024*, Reston, 2024.

La producción y refinación de los minerales tiene importantes desafíos de naturaleza socioambiental que deben ser bien gestionados. Además, hay retos relacionados con una mejor gestión de los ingresos y gastos fiscales relacionados con la explotación de los recursos mineros y con la industrialización y agregación de valor de los mismos, lo que requiere la aplicación de políticas de desarrollo productivo a partir de los minerales críticos para que los países no se queden solo en la etapa extractiva. En el futuro, con la previsible expansión de las energías renovables y el hidrógeno verde, los países con minerales críticos y nuevas fuentes de recursos renovables tendrán cada vez más una ventaja en el acceso a mercados que se prevé serán ambientalmente más restrictivos. Para avanzar en esta dirección, es necesaria una nueva gobernanza de los recursos naturales en la región. Se recomienda que esta nueva gobernanza sea multinivel, transparente, democrática y efectiva, y que incorpore el enfoque de ciclo de vida de los recursos naturales y considere los territorios. El fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y

prospectivas contribuirá a esa nueva gobernanza y permitirá que los países de la región desarrollen una visión estratégica de largo plazo, una adecuada regulación y una mayor coordinación.

Gestión sostenible del agua

Los fenómenos extremos asociados con el cambio climático y la deforestación afectan con fuerza el ciclo hidrológico, provocando perturbaciones en el acceso humano a agua y saneamiento seguros, así como en las actividades productivas, incluida la seguridad alimentaria y energética, profundizando las desigualdades socioeconómicas y agudizando la migración. América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo donde ocurren más desastres. En las últimas tres décadas, los desastres relacionados con el agua y el cambio climático representaron el 88% de todos los ocurridos en la región, el 77% del costo económico informado y el 89% de las personas afectadas (CEPAL, 2024d), y se observa una creciente frecuencia e intensidad. Además, la disponibilidad hídrica también se ha visto afectada por una decreciente calidad del agua, incluida una mayor contaminación, lo que afecta la salud tanto humana como ecosistémica.

Avanzar hacia la transición hídrica en la región exige acciones en cuatro pilares: la universalización del acceso, la reducción de la pobreza hídrica, la contención de externalidades negativas (para lo cual se requieren medidas de adaptación al cambio climático) y la introducción de nuevas tecnologías y enfoques, como la economía circular. Asimismo, es indispensable ajustar los marcos regulatorios para atraer nuevos inversores, lo que requiere, a su vez, instrumentos y sistemas de financiamiento innovadores. Fortalecer la gobernanza del agua y las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones propias de este sector es fundamental para mejorar la gestión hídrica en los países de la región.

Turismo sostenible

El turismo es un sector dinámico y de gran impacto en el desarrollo de muchos países de América Latina y el Caribe. La región recibió 76 millones de turistas en 2023, que dejaron ingresos de 118.000 millones de dólares. Se estima que el turismo contribuye al 10% del empleo en América Latina y al 35% en el Caribe. Asegurar su sostenibilidad es parte central del desarrollo inclusivo y sostenible de muchos países y territorios.

La complejidad del turismo exige la interacción de diversos sectores bajo la dirección de las autoridades nacionales de turismo. Es necesario promover las capacidades de los gobiernos nacionales para empoderar a las comunidades locales de manera que estas se apropien de las estrategias turísticas y coordinen su implementación con los gobiernos subnacionales. Asimismo, son necesarios espacios de planificación y toma de decisiones sobre el futuro de las actividades turísticas que incluyan a las comunidades, y estrategias de comunicación e información relevante para comunidades y empresas. Para ello, se necesitan mecanismos de coordinación y acceso e intercambio de datos públicos y privados. El diálogo social y el fortalecimiento de la gobernanza son cruciales para lograr estos propósitos.

Bioeconomía

Otro elemento fundamental para el desarrollo sostenible es el fomento de la bioeconomía como un motor para la transformación productiva. La CEPAL (2024d) ha destacado el poder disruptivo de la bioeconomía para enfrentar problemas de alcance mundial como el cambio climático, mejorar la gestión ambiental en la agricultura, responder a cambios en los hábitos de consumo de la población, y diversificar y sofisticar las estructuras productivas e incrementar la agregación de valor.

Para aprovechar el poder transformador de la bioeconomía es preciso fortalecer las capacidades para la elaboración de estrategias que fomenten sinergias con otros sectores impulsores de la gran transformación productiva, así como fortalecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones sectoriales responsables de la implementación de las estrategias y planes de acción. También requiere la creación e implementación de mecanismos de diálogo multisectorial y multiactor para conciliar visiones en torno al desarrollo de marcos regulatorios y de incentivos, y el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la vigilancia sobre desarrollos tecnológicos y cambios en patrones de consumo relevantes para el desarrollo futuro de la bioeconomía.

Economía circular

Por último, el otro elemento importante para avanzar hacia el desarrollo sostenible que se analizó en este informe es el impulso a la economía circular. La economía circular aplica una nueva lógica de producción y consumo mediante la optimización y la permanencia del uso y valor de los recursos en la economía, a partir de la innovación tecnológica y el

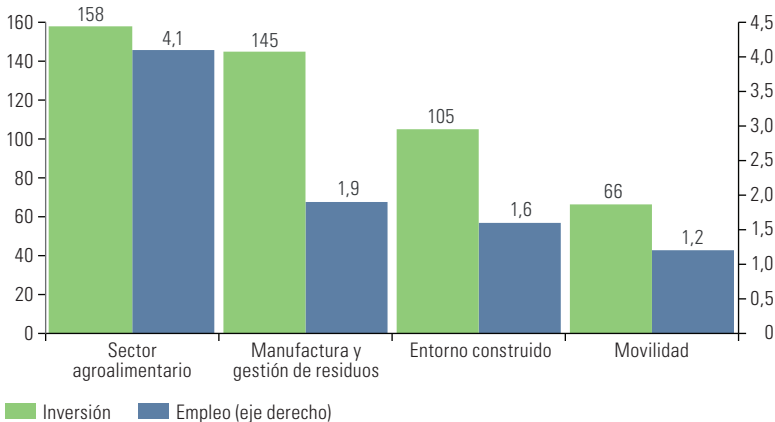
desarrollo de nuevos modelos de negocio. En esa lógica, la economía circular es un sistema en el que los materiales no se convierten en residuos y la naturaleza se regenera. Los materiales se mantienen en circulación por medio de procesos que empiezan desde el ecodiseño de los productos, y se priorizan las tareas de mantenimiento, reparación, reúso, remanufactura, reciclaje y compostaje, promoviendo un desacople entre el consumo de recursos naturales y la actividad económica.

El informe *The Circularity GAP Report: América Latina y el Caribe* (Circle Economy, 2023) estableció que la implementación de estrategias de economía circular podría reducir el uso de materiales y la huella de carbono en aproximadamente un 30% cada uno. Al mismo tiempo, se estima que en los próximos años las políticas e inversiones para esta transformación llegarían a unos 474.000 millones de dólares en cuatro sectores clave: agroalimentario, manufactura y gestión de residuos, entorno construido y movilidad. Ese monto estaría disponible si la carga fiscal en los países de la región alcanzara el promedio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y se podrían generar hasta 8,8 millones de puestos de trabajo formales (véase el gráfico VI.3) (Circle Economy, 2023).

La implementación de estrategias de economía circular podría reducir el uso de materiales y la huella de carbono, al tiempo que generaría beneficios económicos significativos en términos de mayor empleo y producción.

Gráfico VI.3

América Latina y el Caribe: beneficios estimados en empleos formales tras la adopción de políticas de circularidad y las inversiones asociadas (En miles de millones de dólares y en millones de empleos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Circle Economy, "The Circularity GAP Report 2023: we live in the overshoot era", 2023 [en línea] <https://www.circularity-gap.world/2023>.

El avance hacia la economía circular supone una gran transformación en los sistemas de producción y consumo, lo que requiere inversión, incorporación de nuevas tecnologías, demanda de nuevos talentos y competencias y creación de nuevos empleos. En ese sentido, se trata de una transformación productiva que aporta a modelos de desarrollo más productivos, inclusivos y sostenibles. El impulso a la economía circular necesita no solo de soluciones técnicas, sino también una gobernanza adecuada basada en la colaboración entre actores, la construcción de métricas, hojas de ruta de largo plazo y estrategias nacionales y el desarrollo de instrumentos económicos, financieros y regulatorios, entre otros elementos. Asimismo, es preciso fortalecer los instrumentos regulatorios que contribuyan a establecer y a ampliar los modelos de negocio circulares; alinear instrumentos económicos y financieros para reorientar inversiones hacia la circularidad, y desarrollar una sólida gobernanza con plataformas colaborativas donde el sector académico, el sector privado y el sector público puedan coordinar esfuerzos en torno a soluciones circulares innovadoras.

VII. ¿Cómo movilizar financiamiento para el desarrollo tanto en el ámbito nacional como internacional?

Para lograr avances sustanciales en las transformaciones propuestas por la CEPAL en este informe, así como en los ODS relacionados, es preciso movilizar recursos financieros en el ámbito nacional e internacional. De acuerdo con estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Bendersky, 2019), la brecha de financiamiento e inversiones necesarias para alcanzar los ODS en los países de América Latina y el Caribe se ubica en torno a 650.000 millones de dólares anuales. El financiamiento de las inversiones necesarias exige un esfuerzo a gran escala que supone la movilización de recursos públicos y privados, tanto en el ámbito nacional como internacional.

La limitada capacidad de movilización de recursos públicos en el ámbito nacional ha generado un sesgo fiscal deficitario y una presión continua sobre la deuda pública (CEPAL, 2021). Esta situación se ha visto agravada por una marcada desaceleración del crecimiento de la recaudación tributaria a partir de la crisis financiera mundial de 2008, lo que contrasta con el elevado dinamismo anterior a la crisis (véase el gráfico VII.1A). En consecuencia, la brecha tributaria entre la región y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha mantenido relativamente constante desde entonces. En 2022, los ingresos tributarios del gobierno general promediaron el 21,5% del PIB en América Latina y el Caribe, frente al 34,0% del PIB en los países de la OCDE (véase el gráfico VII.1B).

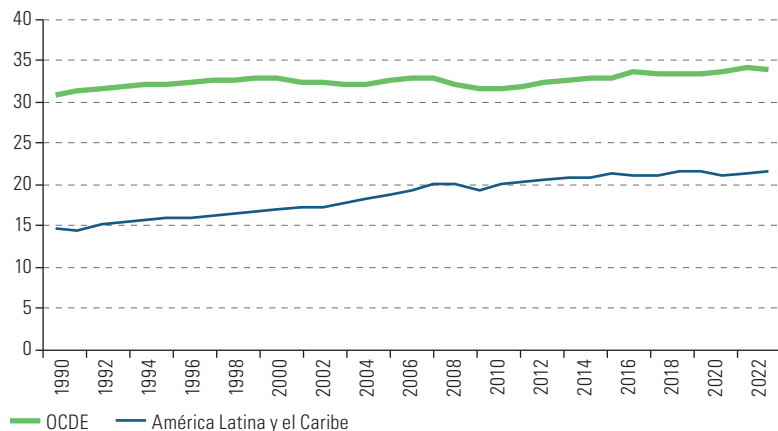
Para lograr avances sustanciales en las transformaciones propuestas por la CEPAL es preciso movilizar recursos financieros en el ámbito nacional e internacional.

Gráfico VII.1

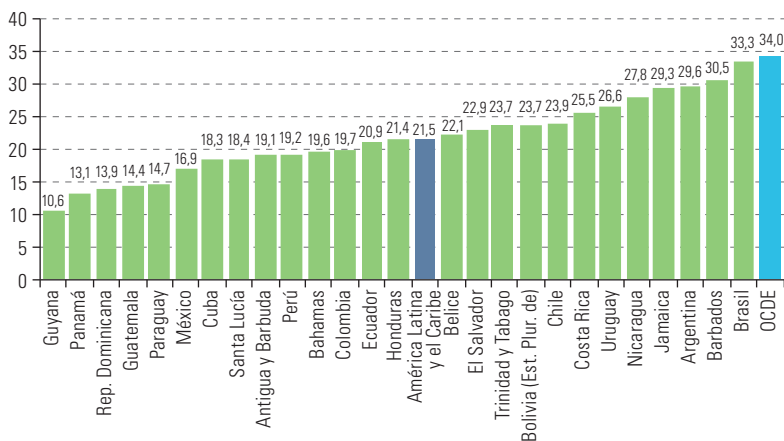
América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios del gobierno general, 1990-2022 y 2022

(En porcentajes del PIB)

A. Promedio, 1990-2022



B. Nivel por país, 2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [en línea] <https://stats.oecd.org>.

La estructura tributaria de la región se caracteriza por un mayor peso de los impuestos indirectos, que por su naturaleza son regresivos. Además, la evasión y elusión tributarias continúan siendo uno de los

principales obstáculos para la movilización de recursos internos para el financiamiento del desarrollo. La necesidad de movilizar ingresos tributarios ha aumentado en un contexto de mayores niveles de endeudamiento. Durante los últimos años, la deuda pública bruta de los gobiernos centrales en América Latina pasó del 29,4% del PIB en 2008 al 55,0% del PIB en 2023, mientras que en el Caribe, la deuda pública se ha mantenido en niveles elevados, situándose en el 70,3% del PIB en 2023 (CEPAL, 2024c). El mayor endeudamiento público y los crecientes costos financieros han llevado a un incremento significativo de los pagos de intereses en la región.

Es crucial fortalecer las finanzas públicas aumentando la capacidad de movilización de recursos mediante una mejora en la recaudación tributaria, pero también se requiere un marco sostenible para las finanzas públicas, permitiendo una gestión eficiente de la deuda pública, reduciendo déficits fiscales y asegurando la estabilidad macroeconómica.

Es crucial fortalecer las finanzas públicas mediante una mejora en la recaudación tributaria, pero también se requiere un marco sostenible para las finanzas públicas, permitiendo una gestión eficiente de la deuda pública.

Otra estrategia esencial es el uso integral de herramientas de estabilización macroeconómica ya que la implementación de políticas macroprudenciales puede incrementar la resiliencia del sector financiero y atenuar la volatilidad macroeconómica, complementando otras políticas económicas para mejorar la gestión del ciclo económico. Es necesario ajustar las políticas monetarias y fiscales para apoyar la inversión y el crecimiento, evitando políticas procíclicas que exacerben las fluctuaciones económicas. También es necesario impulsar acciones más allá de la región para incidir en reformas en la arquitectura financiera internacional que faciliten el acceso a recursos para el desarrollo.

La promoción de la inclusión financiera es también de gran importancia para movilizar el financiamiento del desarrollo. Para ello, es preciso realizar esfuerzos públicos y privados orientados a fortalecer, entre otras cosas, la institucionalidad y la estabilidad económicas, así como la institucionalidad jurídica, y a impulsar la creación de nuevos instrumentos para la administración de los riesgos de índole económica y financiera. Además, es necesario adoptar una nueva perspectiva de la innovación financiera que permita canalizar los recursos hacia el sector productivo y los objetivos de desarrollo. Los bancos de desarrollo desempeñan un papel sustancial en la generación de innovación orientada al financiamiento, tanto de forma directa como a través de la articulación con otros bancos.

En cuanto a los recursos privados internacionales, se deben diseñar estrategias integrales para la atracción de inversión extranjera directa y su vinculación con el resto de la estructura productiva nacional, así como el fomento de un mayor uso productivo de las remesas familiares. El reto de atraer y retener IED que contribuya al desarrollo sostenible e inclusivo de la región sigue más vigente que nunca y los países tienen que realizar esfuerzos de política relevantes si quieren contar con IED que apoye su proceso de desarrollo y materialice el potencial que tiene dicha inversión para la construcción de capacidades, la creación de empleo de calidad, la transferencia tecnológica y la diversificación y sofisticación de la matriz productiva (CEPAL, 2023c).

Además, la arquitectura financiera internacional es inadecuada para las necesidades de cumplimiento de los ODS y de lucha contra el cambio climático. Los desembolsos de las instituciones financieras multilaterales no han mantenido el ritmo necesario para cerrar la brecha de financiamiento para el desarrollo y el monto de los recursos transferidos a los países en desarrollo es demasiado bajo (Summers y otros, 2023). Se estima que el financiamiento comprometido para América Latina y el Caribe por parte de la banca de desarrollo multilateral mundial y regional alcanzó los 41.000 millones de dólares en 2023, existiendo una brecha de financiamiento anual estimada por el BID (Bendersky, 2019) de 650.000 millones de dólares.

El aumento de los niveles de deuda, acompañado de una baja tasa de crecimiento económico, junto con condiciones internacionales más restrictivas, limitan significativamente el espacio fiscal de los países de la región. Las vulnerabilidades de la deuda han aumentado y la calidad del crédito soberano se ha deteriorado. Esta situación obstaculiza gravemente la capacidad de los países para acelerar el paso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por ello, las propuestas para la reforma de la arquitectura financiera internacional que ha hecho el Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2023) son fundamentales para crear un ambiente internacional más favorable para las necesidades de financiamiento de los países en desarrollo. Estas propuestas se refieren a la modernización de la gobernanza económica mundial, mecanismos de resolución de deuda soberana, incrementos en la capacidad de préstamos de la banca multilateral, reciclaje de los derechos especiales de giro (DEG), así como reformas en materia de tributación internacional.

Estas propuestas se han estado debatiendo en diversos foros, como las negociaciones previas a la aprobación del Pacto para el Futuro, y los preparativos para la Cuarta Conferencia Internacional sobre la

Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en España en julio de 2025. Más allá de las Naciones Unidas, se están llevando a cabo importantes acciones en las instituciones financieras internacionales, en agrupaciones informales de países como el Grupo de los 20 (G20) y el Grupo de los Siete (G7), así como en iniciativas encabezadas por Estados miembros en forma individual, como la Iniciativa de Bridgetown para la Reforma de la Arquitectura Financiera Mundial y el Pacto de París para las Personas y el Planeta, para intensificar el apoyo a los países en desarrollo y promover el cumplimiento de los ODS.

En síntesis, los principales obstáculos para la movilización de recursos incluyen el bajo crecimiento económico, el limitado espacio de las políticas públicas y los elevados costos de financiamiento. Para enfrentar dichos obstáculos e impulsar el financiamiento de sectores clave, incluidos los de energía, agua y saneamiento, infraestructura, alimentación y agricultura, biodiversidad, salud y educación, así como otros sectores impulsores y dinamizadores, se propone un conjunto de estrategias en torno a tres ejes: i) fortalecimiento de las finanzas públicas aumentando la capacidad de movilización de recursos mediante una mejora en la recaudación tributaria; ii) el uso integral de herramientas de estabilización macroeconómica y la implementación de políticas macroprudenciales, y iii) las reformas en la arquitectura financiera internacional.

La movilización de financiamiento para el desarrollo debe considerar todas las fuentes de financiamiento. Por ello, una gobernanza efectiva debe aprovechar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y procesos existentes que rigen el presupuesto nacional y la gestión financiera pública más amplia, como la preparación del presupuesto, las adquisiciones y la inversión pública; la alineación del financiamiento y la inversión privadas, por ejemplo, a través de plataformas de diálogo público-privado; la cooperación para el desarrollo, así como acuerdos más amplios de gobernanza económica.

El desarrollo y la implementación de las estrategias mencionadas requieren el fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes, con particular énfasis en las operativas y de formulación, ejecución y seguimiento de políticas. En este sentido, el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal se puede articular en torno a la adopción de reglas fiscales coherentes con la sostenibilidad de la deuda y la estabilidad macroeconómica, apoyadas por consejos fiscales independientes y un amplio consenso político. Asimismo, el desarrollo de mecanismos que faciliten la adopción de posturas comunes a nivel regional frente al proceso de reforma de la arquitectura financiera internacional puede

mejorar las perspectivas del financiamiento para el desarrollo. La Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe es un ejemplo de mecanismo para coordinar esfuerzos y compartir buenas prácticas fiscales, creando condiciones para sistemas tributarios eficientes que financien el desarrollo y reduzcan la dependencia del financiamiento externo. Además, en la articulación de posturas comunes en foros internacionales resulta clave la coordinación entre los ministerios de hacienda y los ministerios de relaciones exteriores de los países.

Bibliografía

- Acuña, C. y M. Chudnovsky (2017), *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Bendersky, M. (2019), "The road to SDG financing: a new destination for private investment", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2 de octubre [en línea] <https://www.iadb.org/en/news/road-sdg-financing-new-destination-private-investment>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago.
- ____ (2024b), *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P), Santiago.
- ____ (2024c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/5-P), Santiago.
- ____ (2024d), *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2024/4), Santiago.
- ____ (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- ____ (2023b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- ____ (2023c), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/8-P/Rev.1), Santiago.
- ____ (2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- ____ (2019), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- Circle Economy (2023), *The Circularity Gap Report: América Latina y el Caribe*, Ámsterdam.
- Corporación Latinobarómetro (2022), *Informe Latinobarómetro 2021*, Santiago.

- Frieden, J. (2020), "The political economy of economic policy", *Finance & Development*, Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Hanson, J. y R. Sigman (2021), "Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research", *The Journal of Politics*, vol. 83, N° 4.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginebra.
- Juhász, R. y N. J. Lane (2024), "The political economy of industrial policy", *NBER Working Paper Series*, N° 32507, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Levi, M. y otros (2015), *El valor estratégico de la gestión pública: trece textos para comprenderla*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Levi-Faur, D. (ed.) (2012), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press.
- Naciones Unidas (2023), "Reformas de la arquitectura financiera internacional", *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, N° 6, Nueva York.
- O'Donnell, G. y otros (2015), *Capacidades estatales: diez textos fundamentales*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2023), *Panorama energético de América Latina y el Caribe 2023*, Quito.
- Red de Bancos Centrales y Supervisores para Ecologizar el Sistema Financiero (s.f.), "NGFS Phase 4 Scenario Explorer" [en línea] <https://data.ene.iiasa.ac.at/ngfs/#/login?redirect=%2Fworkspaces>. NGFS.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Summers, L. y otros (2023), *Strengthening Multilateral Development Banks: The Triple Agenda*, vol. 1 [en línea] https://g20.in/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/Strengthening-MDBs-The-Triple-Agenda_G20-IEG-Report-Volume.pdf.

América Latina y el Caribe enfrenta diversas trampas del desarrollo que constituyen enormes obstáculos para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Esta crisis del desarrollo coincide con un contexto internacional que cambió significativamente en la última década, tanto en términos geoeconómicos como geopolíticos, y que se encuentra en transición hacia nuevas reglas para el comercio y la inversión.

En el marco de su cuadragésimo período de sesiones, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presenta una nueva propuesta en la que se examinan tres transformaciones indispensables para avanzar hacia un nuevo patrón de desarrollo: i) una transformación productiva para lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible; ii) una transformación para reducir la desigualdad y promover la inclusión y la movilidad social, y iii) una transformación que impulse la sostenibilidad y combata el cambio climático. Este documento formula propuestas para llevar a cabo dichas transformaciones, enfocándose en cómo gestionarlas para superar las trampas del desarrollo que vive la región. Esta gestión requiere mejorar la gobernanza; fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones, y promover el diálogo social.

