



Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 10, Granada, Mayo, 2016
ISSN: 2173-8254

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



Horizontes 2030

La igualdad en el centro del
desarrollo sostenible

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

Ciudad de México,
23 a 27 de mayo de 2016



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Horizontes 2030

La igualdad en el centro del
desarrollo sostenible



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

Ciudad de México,
23 a 27 de mayo de 2016



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

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

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

Colaboraron en la preparación de este documento los directores de las divisiones sustantivas, sedes subregionales y oficinas nacionales de la CEPAL, a saber: Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social; Hugo Beteta, Director de la sede subregional de la CEPAL en México; Inés Bustillo, Directora de la oficina de la CEPAL en Washington, D.C.; Mario Cimoli, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial y Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional e Integración; Pascual Gerstenfeld, Director de la División de Estadísticas; Jorge Máttar, Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Carlos Mussi, Director de la oficina de la CEPAL en Brasilia; Diane Quarless, Directora de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe; Juan Carlos Ramírez, Director de la oficina de la CEPAL en Bogotá; Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género; Paulo Saad, Oficial a Cargo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL; Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; Ricardo Sánchez, Oficial a Cargo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, y Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico. Se contó asimismo con la colaboración de Osvaldo Sunkel, Presidente del Consejo Editorial de la *Revista CEPAL*.

En particular se agradece la colaboración de los siguientes funcionarios y exfuncionarios de la CEPAL: José Eduardo Alatorre, Claudio Aravena, Omar Bello, Simone Cecchini, Georgina Cipoletta, Manuel Cruz, Carlos de Miguel, Fabiana Del Popolo, Alda Díaz Cavallo, Álvaro Fuentes, Luis Miguel Galindo, Marco Galván, José Javier Gómez, Ivonne González, Michael Hanni, Sebastián Herreros, Martín Hopenhayn, Keiji Inoue, Dirk Jaspers_Faijer, Juan Pablo Jiménez, Valeria Jordán, Cornelia Kaldewei, Xavier Mancero, Jorge Martínez, Rodrigo Martínez, Ricardo Martner, Sheldon McLean, Tim Miller, Juan Carlos Moreno-Brid, Alejandra Naser, Georgina Núñez, Jorge Patiño, Willard Phillips, Ramón Pineda, Luis Riffo, Adrián Rodríguez, Jorge Rodríguez, Fernando Rojas, Lucía Scuro, Ana Sojo, Fernando Sossdorf, Marcia Tavares, Iliana Vaca Trigo, Sebastián Valdecantos, Cecilia Vera y Jürgen Weller.

Colaboraron asimismo los siguientes consultores de la CEPAL: Catalina Achermann, Agustín Arakaki, Martín Brum, Tommaso Ciarli, Maira Colacce, Rodrigo Contreras, Analía Erbes, Margarita Flores, Noemí Giosa Zuazúa, Álvaro Lalanne, Alejandro López, Pilar Manzi, Antonio Soares Martins Neto, Connie Denise Méndez Vargas, Daniel Morales Campos, Mariano Pereira, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniel Riera-Crichton, Maria Savona, Heloísa Schneider, Matías Vernengo, Davide Villani y Nicolás Zeolla.

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

Notas explicativas

- Los tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2013/2014) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660(SES.36/3)), Santiago, 2016.

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

Índice

Prólogo	9
Capítulo I	
El nuevo estilo de desarrollo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	13
A. Un cambio de época.....	15
B. El sesgo recesivo en la economía internacional: falta demanda y sobra liquidez	16
C. Un mundo más integrado, pero más desigual.....	19
D. “La mayor falla de mercado de todos los tiempos”	21
E. Un nuevo consenso mundial.....	22
F. Buen diseño, mala implementación	24
G. El nuevo estilo de desarrollo requiere de bienes públicos globales y políticas nacionales.....	26
H. La economía política dominante: dos mundos en contradicción	29
I. Hacia una nueva economía política	31
Bibliografía.....	34
Capítulo II	
Se aceleran los cambios tectónicos de alcance mundial	37
A. China redefine espacios y estrategias en la economía internacional	39
1. El retorno del gigante asiático.....	39
2. El mundo se reordena ante el nuevo actor.....	41
3. Efectos contradictorios de la relación con China	42
B. Los megaacuerdos crean mercados megarregionales.....	44
C. La población crece menos y envejece.....	48
1. Las implicancias migratorias del mayor crecimiento poblacional en los países pobres	49
2. El envejecimiento y la urbanización cambian los patrones de consumo y producción	51
D. Un mundo en crisis ambiental.....	53
1. La encrucijada ante el cambio climático	53
2. Es necesario un gran impulso ambiental.....	56
E. La nueva revolución tecnológica.....	58
1. Bio y nanotecnologías para la sostenibilidad	59
2. La universalización de la economía digital.....	60
Bibliografía.....	63
Capítulo III	
Se deteriora el contexto económico internacional	65
A. La economía mundial ha perdido dinamismo.....	68
B. Poca inversión: lento crecimiento de la productividad	68
C. Si no se reduce la desigualdad, no crece la demanda.....	72
D. Se desacelera el comercio internacional.....	73
E. Un sector financiero desligado de la economía real	76
Bibliografía.....	80
Anexo III.A1	83
Capítulo IV	
Se debilita la posición de la región en la economía mundial	85
A. La región se rezaga	87
B. Los determinantes de la desaceleración.....	91
C. Persiste la vulnerabilidad externa	99
D. La débil inversión dificulta la construcción de capacidades	103
E. Impacto del ciclo de la inversión en las trayectorias de crecimiento de corto y largo plazo.....	106
Bibliografía.....	109

Capítulo V

No se cierran las brechas estructurales	111
A. Poca productividad e infraestructura deficiente	113
B. La pobreza y la concentración del ingreso aumentan la vulnerabilidad	117
C. Visibilizar la brecha de género	127
D. Las desigualdades territoriales limitan el desarrollo de las personas	132
E. El deterioro ambiental también aumenta la desigualdad	134
F. Las brechas estructurales en las economías del Caribe	137
Bibliografía	139

Capítulo VI

Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo	143
A. Gobernanza para crear bienes públicos globales	146
1. Cambiar el sistema financiero internacional	146
2. La seguridad climática y la implementación del Acuerdo de París de 2015	148
3. Perfeccionar las reglas de comercio y propiedad intelectual	150
4. Participar en la revolución de los datos y la gobernanza de Internet	152
B. Consolidar el aporte regional	155
1. Fortalecer la red de seguridad financiera	155
2. Avanzar en la integración regional	156
3. Crear un mercado único digital	157
C. Políticas nacionales para el cambio estructural progresivo	158
1. Redefinir la política macroeconómica	158
2. Ampliar la protección social para la igualdad	162
3. Implementar políticas industriales centradas en lo ambiental	164
D. Conclusión: hacia el gran impulso ambiental	168
Bibliografía	169

Epílogo

Coaliciones y pactos para un nuevo estilo de desarrollo	171
---	-----

Cuadros

Cuadro I.1	La década normativa de las Naciones Unidas, 1990-2000	30
Cuadro I.2	Estilos de desarrollo: tendencias estructurales, políticas y mecanismos institucionales	33
Cuadro II.1	Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2008-2014	44
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe: inmigrantes y emigrados con respecto a la población total, por países de residencia y de nacimiento, alrededor de 2010	50
Cuadro III.1	Tasa de crecimiento de la productividad laboral, 1990-2015	71
Cuadro III.2	Masa salarial, 1980-2015	74
Cuadro III.3	Crecimiento del volumen de las exportaciones del mundo y por región, 1990-2015	74
Cuadro III.4	Estimaciones del volumen del sistema financiero paralelo, 2007-2015	78
Cuadro III.A1.1	Principales instituciones financieras del mundo según país de residencia, 2014	83
Cuadro IV.1	Crecimiento medio del PIB per cápita por región o grupo de ingresos, 1961-2014	88
Cuadro IV.2	América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones y de los términos de intercambio, 2006-2014	92
Cuadro IV.3	América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores de los ingresos fiscales generados por la producción de hidrocarburos y minerales, 2010-2013	94
Cuadro IV.4	América Latina: indicadores seleccionados del ciclo de la inversión, 1990-2014	106
Cuadro IV.5	América Latina: amplitud de la contracción de los componentes de la demanda agregada en relación con la contracción del PIB, 1990-2014	107
Cuadro V.1	El Caribe: indicadores seleccionados	138
Cuadro VI.1	Propuestas de políticas para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	146

Gráficos

Gráfico I.1	Desaceleración de la economía mundial, medida por la variación anual del volumen de exportaciones de bienes y del PIB, 1952-2015.....	17
Gráfico I.2	Ausencia de reciprocidad en el comercio internacional: déficits y superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos de países y grupos seleccionados, 1997-2015	18
Gráfico I.3	Desacople entre las finanzas internacionales y la economía real: PIB nominal, activos financieros y derivados financieros a nivel mundial, 1980-2014.....	18
Gráfico I.4	América Latina y Asia: relación entre el nivel de especialización en exportaciones de alta tecnología y la participación en el mercado mundial, 1986-2014	19
Gráfico I.5	Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): evolución del coeficiente de Gini y de la relación entre el ingreso promedio del decil más rico y del decil más pobre, 1985-2012	20
Gráfico I.6	América Latina (14 países) y otros países seleccionados: coeficiente de Gini, alrededor de 2000 y de 2010.....	20
Gráfico I.7	Impactos ambientales del patrón dominante de crecimiento.....	21
Gráfico I.8	Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta como proporción del producto nacional bruto (PNB) de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2014	25
Gráfico II.1	Países emergentes y en desarrollo: participación en el producto mundial	40
Gráfico II.2	China: participación en el consumo mundial de productos seleccionados, 1990 y 2013.....	40
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe: estructura del comercio con el mundo y con China, según intensidad tecnológica, 2013	43
Gráfico II.4	Participación de los bienes intermedios en las exportaciones intragrupo, 2000-2014	45
Gráfico II.5	Países seleccionados: contenido importado de las exportaciones de bienes y servicios, 1995, 2005 y 2011	45
Gráfico II.6	Agrupaciones seleccionadas: participación en el PIB, la población, el comercio y los flujos de inversión extranjera directa mundiales, 2013	47
Gráfico II.7	Tasas de crecimiento de la población por regiones, 1985-2015, 2015-2030, 2030-2060	49
Gráfico II.8	Población nacida en el extranjero, por regiones, 1990, 2000 y 2013.....	50
Gráfico II.9	Población residente en una gran metrópolis (más de un millón de habitantes), 1985, 2015 y 2030	52
Gráfico II.10	América Latina y el Caribe: especies amenazadas, por grupo taxonómico, 2013.....	53
Gráfico II.11	América Latina y el Caribe: impacto ambiental de las exportaciones hacia China y hacia el resto del mundo.....	56
Gráfico II.12	Emisiones de gases de efecto invernadero, por regiones, 1990-2011	57
Gráfico III.1	Tasa de crecimiento tendencial del PIB, 1971-2014	68
Gráfico III.2	Tasa de crecimiento tendencial de la formación bruta de capital fijo, 1971-2013	69
Gráfico III.3	Países desarrollados: tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo en los cinco años previos y posteriores a las crisis financieras	70
Gráfico III.4	Mundo (90 países): tasa de crecimiento promedio anual del acervo de capital y de la productividad laboral, 1960-2011	71
Gráfico III.5	Coeficiente de Gini en promedio simple por regiones, 1990-2010	72
Gráfico III.6	Elasticidad de largo plazo del índice de volumen de las exportaciones respecto de la producción industrial del mundo, 1991-2015	75
Gráfico III.7	Profundización financiera mundial, 1980-2014.....	76
Gráfico III.8	Financiamiento del sector bancario que no es interbancario, 1999-2012	77
Gráfico III.9	Distribución de los activos del sector financiero paralelo, 2012	78
Gráfico III.10	Correlaciones estadísticamente significativas entre retornos y volatilidades de los índices de precios de los productos básicos y las bolsas de valores, 1990-2000, 2001-2007 y 2010-2015	80
Gráfico IV.1	Tasas de crecimiento de largo plazo del PIB real, 1960-2014	88
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico: tasa de crecimiento del PIB real per cápita, 1962-2014	89
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe: índices de concordancia trimestrales con las economías emergentes, el mundo y las economías avanzadas, 1990-2014	89
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe: tasa de desempleo urbana, año móvil, primer trimestre de 2011 a cuarto trimestre de 2015.....	91

Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe: tasa interanual de generación de empleo por categoría de ocupación, 2000 a primer semestre de 2015	91
Gráfico IV.6	Flujos financieros privados totales y sus componentes hacia economías en desarrollo, marzo de 2010 a junio de 2015.....	93
Gráfico IV.7	América Latina: índice de bonos de mercados emergentes (EMBI Global), enero de 2010 a octubre de 2015.....	93
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe: brecha fiscal entre el balance primario efectivo de 2014 y el balance primario requerido en 2015 para estabilizar la deuda pública	95
Gráfico IV.9	América Latina y el Caribe (países seleccionados): depreciación del tipo de cambio nominal, enero a octubre de 2015, y del tipo de cambio real, enero a septiembre de 2015	96
Gráfico IV.10	América Latina: rentabilidad de los activos y apalancamiento de empresas seleccionadas del sector de hidrocarburos, 2005-2014	97
Gráfico IV.11	América Latina y el Caribe: emisión de deuda acumulada en 12 meses	98
Gráfico IV.12	América Latina y el Caribe: vulnerabilidad real, 2005-2007 y 2012-2014	100
Gráfico IV.13	América Latina y el Caribe: vulnerabilidad financiera, 2005-2007 y 2012-2014.....	100
Gráfico IV.14	América Latina y el Caribe: pasivos externos, 1980-2014	101
Gráfico IV.15	América Latina y el Caribe: renta de la inversión extranjera directa y pago de intereses de la deuda externa, 1980-2014.....	102
Gráfico IV.16	América Latina (15 países): descomposición del crecimiento según los componentes de la demanda agregada, 2010-2014.....	103
Gráfico IV.17	América Latina: tasa de variación de la formación bruta de capital fijo en términos reales, 1991-2000, 2001-2008, 2003-2008, 2010-2013 y 2013-2015	106
Gráfico IV.18	América Latina y el Caribe (19 países): asimetría en la intensidad y en la profundidad del ciclo de la inversión, 1990-2014	108
Gráfico IV.19	América Latina y el Caribe: formación bruta de capital fijo total, en construcción y en maquinaria y equipo, 1990-2013	109
Gráfico V.1	Regiones y países seleccionados: índice de complejidad económica, 1995-2013.....	114
Gráfico V.2	Regiones y países seleccionados: gasto en investigación y desarrollo, 1996-2012	115
Gráfico V.3	Participación en el total mundial de patentes, 2004 y 2013	115
Gráfico V.4	Economías seleccionadas: productividad laboral relativa respecto de los Estados Unidos e índice de intensidad tecnológica, 2012.....	116
Gráfico V.5	Economías seleccionadas: estructura productiva e investigación y desarrollo	116
Gráfico V.6	América Latina: inversión en infraestructura por sector, 1980-2013	117
Gráfico V.7	América Latina (19 países): evolución de la pobreza y la indigencia, 1980 a 2015	118
Gráfico V.8	América Latina y el Caribe: evolución de la pobreza por subregiones, 2002, 2009 y 2014.....	119
Gráfico V.9	América Latina: vulnerabilidad a la pobreza, 2002, 2009 y 2014	119
Gráfico V.10	América Latina y el Caribe: vulnerabilidad a la pobreza por subregiones, 2014	120
Gráfico V.11	América Latina (16 países): coeficiente de Gini, 2002, 2009 y 2014.....	120
Gráfico V.12	América Latina y el Caribe (16 países): coeficiente de Gini de los ingresos per cápita, sobre la base de dólares PPA a precios de 2011, 2002-2014	123
Gráfico V.13	América Latina (16 países): variación porcentual y absoluta del ingreso per cápita, sobre la base de dólares PPA a precios de 2011, por percentiles (curvas de incidencia del crecimiento), 2002-2014	123
Gráfico V.14	América Latina y el Caribe (16 países, por subregiones): variación porcentual y absoluta del ingreso per cápita, sobre la base de dólares PPA a precios de 2011, por percentiles (curvas de incidencia del crecimiento), 2002-2014	124
Gráfico V.15	América Latina y el Caribe (por subregiones): variación porcentual del ingreso per cápita, sobre la base de dólares PPA a precios de 2011, por percentiles y subperíodos (curvas de incidencia del crecimiento), 2002-2014	125
Gráfico V.16	Países seleccionados: participación en el ingreso total del 1% más rico, alrededor de 2010.....	126
Gráfico V.17	Países seleccionados: participación de los salarios en el PIB, a precios de mercado, alrededor de 2010.....	126
Gráfico V.18	América Latina (16 países): personas de 20 a 59 años, pobres, por sexo e índice de feminidad de la pobreza, alrededor de 2013	128
Gráfico V.19	América Latina (16 países): personas de entre 20 y 59 años, pobres, por sexo, en hogares de un solo adulto de entre 20 y 59 años, alrededor de 2013.....	129
Gráfico V.20	América Latina (16 países): personas de entre 20 y 59 años, pobres, por sexo, según supuesto de distribución de ingresos dentro del hogar, alrededor de 2013	129

Gráfico V.21	América Latina (16 países): personas de entre 20 y 59 años sin ingresos propios, por sexo, alrededor de 2013	130
Gráfico V.22	América Latina (9 países): tiempo de trabajo total dedicado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 20 a 59 años, por sexo, último año disponible	131
Gráfico V.23	América Latina (9 países): trabajo no remunerado de cada cónyuge de entre 20 y 59 años en hogares biparentales, extendidos y compuestos, según aportes de la mujer a los ingresos personales totales del hogar, último año disponible	131
Gráfico V.24	América Latina y OCDE (países seleccionados): índice de concentración geográfica del PIB y la población, 2012.....	132
Gráfico V.25	América Latina (8 países y 182 entidades territoriales): brechas entre quintiles de desarrollo territorial, 2010	133
Gráfico V.26	América Latina: domicilios con acceso a agua por tubería, por quintiles de ingreso, alrededor de 2012.....	135
Gráfico V.27	América Latina: domicilios con acceso a servicios de saneamiento mejorados, por quintiles de ingreso, alrededor de 2012.....	135
Gráfico V.28	América Latina y el Caribe: domicilios sin acceso a la energía	136
Recuadros		
Recuadro I.1	Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	22
Recuadro II.1	Un gran impulso ambiental	58
Recuadro V.1	Efecto de las remesas en la pobreza y la desigualdad.....	121
Recuadro V.2	La necesidad de avanzar en el análisis de la distribución de la riqueza	127
Recuadro V.3	Desigualdades entrecruzadas.....	130
Recuadro VI.1	Alivio de la deuda de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe	159
Recuadro VI.2	La gobernanza de los recursos naturales	160
Mapas		
Mapa II.1	Megaacuerdos en la economía internacional.....	46
Mapa II.2	Resumen de efectos y dinámicas costeras como consecuencia del cambio climático	55
Mapa V.1	América Latina (8 países y 182 entidades territoriales): indicador de desarrollo regional, 2010	133

Encaramos hoy un vertiginoso proceso de cambios, en verdad un cambio de época. Las tendencias mundiales dominantes en la economía y en la sociedad exacerbaban las contradicciones de un estilo de desarrollo que se ha vuelto insostenible. Esas contradicciones son innegables. Lo demuestra el aumento sin precedentes de la desigualdad global en las últimas décadas, la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático, y el papel ambivalente de la revolución tecnológica que, al mismo tiempo que abre opciones para la sostenibilidad, genera tensiones en los mercados laborales que se agravan a medida que se expanden las nuevas tecnologías.

Los profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales han motivado la búsqueda de respuestas por parte de la comunidad internacional, a través de esfuerzos que han madurado por más de dos decenios. La más amplia y ambiciosa es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que los 193 países representados en la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron en septiembre de 2015. Estos compromisos reconocen la igualdad y la sostenibilidad como los principios rectores, compartidos y universales, en los que se debe basar una nueva batería de estrategias y políticas globales, regionales y nacionales. La masiva participación de la comunidad internacional en su formulación y aprobación les confiere una legitimidad sin precedentes y refuerza el compromiso político de los países de implementarlos eficaz y eficientemente, ajustándolos en la medida en que lo demanden los grandes cambios en curso.

En la Agenda 2030 reconocemos múltiples vasos comunicantes con el cuerpo de propuestas que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado a lo largo de su historia, sobre todo con aquellas que pusieron el combate a la desigualdad en el centro de la estrategia impulsada en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* en 2010. En ese documento, se resaltan los impactos negativos de la desigualdad en el crecimiento y la estabilidad política y social de los países de América Latina y el Caribe; más aún, se postula que la desigualdad no solo es inaceptable desde el punto de vista ético, sino que también constituye una barrera determinante para nuestro desarrollo.

Dos años después, en el documento *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* se reafirmaron esas tesis y se enfatizó que, sin cambios en la estructura productiva y en el patrón de especialización hacia actividades con mayor contenido tecnológico y niveles más elevados de productividad, sería imposible generar empleos de calidad para sustituir los trabajos de muy baja productividad que alimentan la desigualdad y el rezago de los países de la región.

Más recientemente, en 2014, en *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* se sostuvo que el camino más eficaz para avanzar en el nuevo estilo de desarrollo que se proponía a partir de las tesis de los documentos anteriores era generar alianzas amplias y pactos sociales que viabilizaran las políticas de desarrollo sostenible y las transformaran de políticas de un período de gobierno en verdaderas políticas de Estado, en el contexto de una nueva ecuación entre Estado, mercado y ciudadanía. Estos tres documentos comparten visiones, diagnósticos y estrategias, por lo que conforman una trilogía que de una manera sistemática ha puesto la lucha por la igualdad en el núcleo de las contribuciones de la CEPAL al pensamiento sobre el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Si bien la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos tienen un gran impacto potencial en las relaciones internacionales como instrumento de desarrollo y reflejan con claridad la amplitud y la urgencia de los desafíos globales, requieren aún de un marco analítico que los articule y les dé coherencia. Materializarlos efectivamente exige acometer la tarea pendiente de poner en marcha y consolidar instrumentos específicos para su implementación. Sin estos componentes,

se corre el riesgo de que se conviertan en una expresión de deseos que, en el mejor de los casos, se cumplirá de forma aislada y parcial, en contradicción con la aspiración manifiesta de que sea una agenda universal, integral e indivisible.

En este documento, que la CEPAL presenta a los países miembros en su trigésimo sexto período de sesiones, se complementa analíticamente la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de la perspectiva estructuralista del desarrollo y desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe.

Este empeño se sustenta en un diagnóstico que reconoce fundamentos en la tradición analítica estructuralista e incorpora, con mayor énfasis, las dimensiones ambiental y global de los problemas del desarrollo de la región.

El concepto ordenador es el cambio estructural progresivo, definido como un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación (eficiencia schumpeteriana), estar asociados a mercados en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana), y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental). Para lograr estructuras productivas con estos tres tipos de eficiencia, que hagan compatibles la igualdad y la protección ambiental, se requiere un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que las promuevan a nivel global, regional, nacional y local.

Un instrumento central para la consecución de estos objetivos es la creación de bienes públicos globales. El carácter imprescindible de esta dimensión es evidente en los temas ambientales, por cuanto una acción colectiva y una coordinación que involucre a todos los actores es condición *sine qua non* para reducir las emisiones. No en vano la destrucción del medio ambiente en un contexto de desregulación ha sido calificada como “la mayor falla de mercado de todos los tiempos”. Frente a este desafío, con el Acuerdo de París, aprobado en diciembre de 2015, se logró, pese a sus insuficiencias, dar un paso en la dirección correcta en el esfuerzo por definir metas comunes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y avanzar en la descarbonización de las economías, respetando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Hay otras dos dimensiones en que también se ha hecho más visible la percepción de que es urgente una acción global colectiva y coordinada: la recuperación del crecimiento mundial y el cuidado del medio ambiente.

Por un lado, la recuperación de la economía mundial de la crisis financiera iniciada en 2008 ha sido más lenta e incierta de lo que se esperaba, y existe el riesgo de una nueva crisis en los próximos años. La creciente desigualdad, la presión del ajuste externo sobre las economías más débiles y la caída de la inversión junto con la multiplicación de los activos financieros conforman un cuadro de incertidumbre y baja demanda agregada que imprime un sesgo recesivo a la economía mundial. Superar este escenario exige la construcción de bienes públicos para la estabilidad y el pleno empleo a nivel global: políticas fiscales expansivas coordinadas y una nueva arquitectura financiera que reduzca la incertidumbre y la volatilidad generada por el apalancamiento excesivo y los movimientos especulativos de capital.

Los grandes temas del desarrollo, como el permanente rezago tecnológico de numerosos países, la persistencia de la pobreza y la evidencia de que buena parte de la población mundial continúa sin participar del bienestar generado por el progreso técnico y el crecimiento económico, ya no pueden ser ignorados, ni siquiera por las economías más ricas, hoy tensionadas por los flujos migratorios. Reducir las brechas tecnológicas y de ingresos, y difundir globalmente el conocimiento y la producción son inseparables del objetivo de construir un sistema mundial estable y comprometido con el pleno empleo, concibiendo el trabajo no solo como un medio de producción, sino como un fin en sí mismo.

Por otro lado, promover el crecimiento y el empleo, sin agudizar al mismo tiempo los graves problemas ambientales, demanda la adopción de un keynesianismo ambiental global basado en políticas fiscales expansivas, con inversiones concentradas en tecnologías, bienes y servicios asociados a senderos de producción y consumo bajos en carbono. La aceleración del progreso técnico, que experimenta una verdadera cuarta revolución industrial y tecnológica, debe ser puesta al servicio del cuidado ambiental. La aplicación de la tecnología a la preservación del medio ambiente genera oportunidades de inversión, innovación y creación de empleos de calidad que pueden sostener una nueva fase de crecimiento global. Sin embargo, para encauzar las inversiones en la dirección deseada y hacerlas viables, es necesario generar los incentivos correctos, esto es, redefinir el marco institucional y de gobernanza global y regional, y las políticas nacionales, mediante cambios en las estructuras de precios relativos, las regulaciones y los estándares, así como en los montos y destinos de la inversión pública.

El keynesianismo ambiental global ha de articularse con el despliegue a escala nacional de estrategias de desarrollo sostenible. Si los países en desarrollo no son capaces de construir capacidades endógenas, no podrán cambiar su estructura productiva y cuidar del medio ambiente. La contrapartida en términos de las políticas nacionales es un gran impulso ambiental que transforme las estructuras productivas dirigiéndolas hacia actividades y sectores más intensivos en tecnologías y aumente las capacidades humanas e institucionales de cada país. El gran impulso ambiental ha de ser intensivo en inversiones y tecnología, lo que podría comprometer el empleo. Por ese motivo, internalizar parte de los procesos productivos y las habilidades y capacidades que estos requieren y abrir espacios para las exportaciones de la región es fundamental para evitar presiones sobre la cuenta corriente. Un buen manejo del tipo de cambio real favorecería el logro de este equilibrio, pero no puede substituir a la política industrial. Una actitud más proactiva de los países en los acuerdos regionales de comercio y de pagos también contribuiría a reducir la vulnerabilidad externa.

Esta ruta representa para América Latina y el Caribe un desafío a su madurez, ya que el fortalecimiento de la coordinación y la cooperación a nivel regional resulta el instrumento clave en este proceso. Es el paso que permitirá a la región promover las imprescindibles acciones conjuntas en temas vinculados a la estabilidad macroeconómica y las políticas fiscales, así como en las áreas de comercio exterior, inversión extranjera directa y cadenas productivas. Avances decididos en estos ámbitos permitirían alcanzar economías de escala, desarrollar sinergias en proyectos tecnológicos ejecutados entre varios países y aumentar la creación de valor regional en bienes y servicios ambientales, destacándose las potencialidades que abriría el avance hacia un mercado único digital en la región.

Articular estrechamente las políticas de transformación productiva con los imperativos del cuidado ambiental y de la creciente generación de empleos de alta productividad es un desafío enorme; la transición no será fácil, en especial en un contexto de lento crecimiento como el que atraviesa la región. Por ello, es urgente consolidar políticas de protección social universal que generen la red de protección necesaria en un mundo en que la naturaleza del empleo y el mercado de trabajo son redefinidos de forma constante por las nuevas tecnologías y la competencia internacional. Las políticas de inclusión universal en materia de salud y educación son instrumentos necesarios y complementarios de cualquier esfuerzo de cambio estructural progresivo, ya que estos servicios son cruciales para la construcción de capacidades humanas y para el desarrollo del aprendizaje y las habilidades que demanda la cuarta revolución industrial.

Estos son los temas que se analizan en el presente documento, a través de seis capítulos que comienzan con la presentación de la visión general sobre la insostenibilidad del estilo de desarrollo dominante y la necesidad de avanzar rápidamente hacia un nuevo estilo, coherente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos. En el segundo capítulo se analizan los grandes cambios en marcha en el contexto global, en particular el surgimiento de China como potencia económica y geopolítica, los megaacuerdos comerciales transregionales, las tendencias demográficas y sus implicaciones en materia de envejecimiento de la población y presiones migratorias, las características más relevantes de la crisis ambiental y la nueva revolución tecnológica en sus dimensiones de convergencia, tecnologías biológicas, nanotecnologías y tecnologías digitales.

En los capítulos tercero y cuarto se estudian desde una perspectiva macroeconómica las tendencias del crecimiento, la inversión, el comercio internacional y la explosiva expansión del sistema financiero en la economía mundial y sus efectos en los países de América Latina y el Caribe. Se constata allí que el sesgo recesivo de la economía mundial impone en el corto plazo, y quizás también en el mediano plazo, un contexto económico regional poco propicio, lo que dificultará el cierre de las grandes brechas estructurales respecto del mundo desarrollado en materia de productividad, equidad, género, acceso a servicios básicos y deterioro ambiental, temas tratados en el quinto capítulo.

En este capítulo, se presta especial atención a la urgente necesidad de solucionar el problema de la deuda externa de los países del Caribe, para los que la CEPAL propone un decidido proyecto de reducción de esos pasivos, que se complementa constructivamente con los impostergables esfuerzos dirigidos a la adaptación frente a los efectos del cambio climático.

En el sexto capítulo se recogen las propuestas de estrategias y políticas públicas que se derivan de los análisis previos. Abarcan tres dimensiones: la creación de bienes públicos globales, la consolidación de la acción y la cooperación regionales, y las políticas nacionales, especialmente las macroeconómicas, las productivas, las sociales y las ambientales. La implementación de estas propuestas fomentará el avance en un sendero de cambio estructural progresivo centrado en el gran impulso ambiental. Esta será la base de la implantación de un nuevo estilo de desarrollo sostenible con igualdad.

Finalmente, en el epílogo, se revisan las principales trabas que la economía política dominante impone al cambio, así como la necesidad y viabilidad de construir nuevas alianzas para superar ese bloqueo al desarrollo, sobre la base de coaliciones sociales y pactos para la gobernanza mundial, regional y nacional.

Esta transformación exige una visión de largo plazo y una nueva correlación de fuerzas sociales y políticas que permita poner en marcha los siguientes cuatro mecanismos básicos de gobernanza y articular las coaliciones políticas que los sustenten:

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

Estas tareas demandan en forma paralela, a nivel nacional, una apuesta por universalizar la protección social y la provisión de servicios de educación y salud para generar respuestas proactivas ante la incertidumbre propia de la globalización y la revolución tecnológica.

La trayectoria que proponemos tiene como condición clave la participación conjunta de los actores públicos y privados para incentivar la acción colectiva en favor de un nuevo estilo de desarrollo con aumentos sostenidos de la productividad y la competitividad. También resulta indispensable ampliar el margen de maniobra de los Estados de modo que puedan construir una plataforma de políticas de largo plazo más allá de los ciclos electorales.

Nuestra región no parte de cero. Así lo evidencian el esfuerzo por recuperar la planificación, la implementación de políticas sociales con visión universalista, la exigencia de honestidad y transparencia de los gobiernos y el impulso a las iniciativas de integración regional, que son parte del proceso de reacción frente al patrón dominante y de una búsqueda activa de alternativas. Los latinoamericanos y caribeños están menos dispuestos hoy a tolerar la desigualdad como dato natural.

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

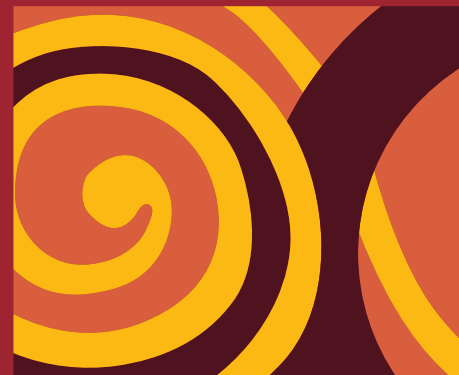
La posibilidad del cambio estructural progresivo dependerá de la elección de cada sociedad entre dos caminos: mantener la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o transitar hacia un nuevo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

Pese a la adversidad del contexto económico que enfrentará la región y a las tensiones políticas que generará el lento crecimiento, es claro que la mayor conciencia global respecto de la crisis del modelo dominante, las decisiones que se han tomado en materia ambiental en el reciente Acuerdo de París y las nuevas trayectorias tecnológicas que aumentan la viabilidad de un crecimiento desacoplado de las emisiones de carbono abren caminos esperanzadores.

Ahora llega el momento de la especificación de los instrumentos y las acciones de política, y su implementación y puesta en marcha, proceso en el que las instituciones y las acciones colectivas son determinantes. En este sentido, el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe es esencialmente un tema político. Ha emergido una ambiciosa y urgente agenda con el crecimiento, la sostenibilidad y la igualdad en su centro, basada en una teoría del desarrollo que le da consistencia y fundamentos para su proyección futura y una visión macroeconómica orientada al desarrollo. Se trata de transitar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad. Explorar esos senderos, fundar sus cimientos, es el propósito de las reflexiones que aquí se presentan y el esfuerzo permanente de la CEPAL al servicio de un mañana justo, digno e igualitario para los pueblos de nuestra patria común.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)



El nuevo estilo de desarrollo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

- A. Un cambio de época
- B. El sesgo recesivo en la economía internacional: falta demanda y sobra liquidez
- C. Un mundo más integrado, pero más desigual
- D. “La mayor falla de mercado de todos los tiempos”
- E. Un nuevo consenso mundial
- F. Buen diseño, mala implementación
- G. El nuevo estilo de desarrollo requiere de bienes públicos globales y políticas nacionales
- H. La economía política dominante: dos mundos en contradicción
- I. Hacia una nueva economía política

Bibliografía

El nuevo estilo de desarrollo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

A. Un cambio de época

El mundo enfrenta hoy la necesidad de cambiar su estilo de desarrollo, que se ha vuelto insostenible. La pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y de los ingresos entre los países y dentro de ellos, y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones son factores cada vez más visibles y presentes en el debate público. Hay una búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo y una nueva agenda de políticas cuya relevancia y urgencia han sido confirmadas por la evolución reciente de la economía internacional y, en particular, de la región.

El actual estilo de desarrollo es el que aquí se designa como “estilo dominante” (y que en la literatura se denomina “*business as usual*” (BAU)). Aunque el término BAU se acuñó en el marco del análisis de los impactos del crecimiento sobre el medio ambiente, hoy tiene un significado más amplio. El concepto de estilo dominante trasciende lo ambiental e incluye la evolución de variables económicas y sociales clave en un contexto en que no hay cambios significativos en la intensidad y dirección de las políticas, y en que faltan bienes públicos globales para coordinar las acciones en los campos económico y ambiental¹. Pese a que existen diferencias importantes entre países y que algunos han adoptado políticas en una dirección favorable, el estilo dominante muestra señales de agotamiento y amenaza el desarrollo de las generaciones futuras. En este capítulo, se discuten estos límites y los requisitos para su superación.

Al mismo tiempo, emerge en el sistema internacional un nuevo consenso en torno a un estilo de desarrollo que enfatiza el combate a la desigualdad y a la destrucción del medio ambiente. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas, expresan este consenso, que constituye un avance político y conceptual respecto de la agenda previa definida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se trata de un avance en lo político, porque surgen de un debate amplio, en un contexto de multilateralismo democrático, en el que participaron activamente los gobiernos y diversos actores sociales, y porque en ellos se retoma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países, tanto en lo ambiental como en lo económico y social. Representan también un progreso en lo conceptual, porque abarcan una gama más amplia de temas en comparación con los contenidos más modestos propuestos en los ODM. La igualdad y el cuidado del ambiente son sus ejes principales, e incorporan

¹ En un documento preparado para el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015 se señala que en un escenario de continuidad del modelo actual (*business as usual* (BAU)), muchos países se beneficiarán de nuevas oportunidades, pero otros no. El mundo experimentará divergencias, regiones cuya fragilidad se volverá endémica, un rápido cambio del medio ambiente a nivel planetario, una desigualdad de ingresos y un desempleo juvenil crecientes, el riesgo de una reducción de los estándares en materia de regulación y fiscal, y flujos de migración mal gestionados (SDSN, 2013).

temas como el derecho al empleo productivo, la transparencia y una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, que estaban ausentes en los ODM.

El cambio de época se traduce no solo en desequilibrios más profundos; también presenta elementos que podrían contribuir a aliviarlos. La acelerada emergencia y consolidación de nuevos paradigmas tecnológicos pone a disposición de la humanidad, como nunca antes, un poderoso instrumento para enfrentar los problemas que la afectan. Sin embargo, es necesario poner el potencial transformador de la revolución tecnológica en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015c), mediante políticas que generen los incentivos necesarios para reanimar la inversión y encauzarla en la dirección del pleno empleo y la sostenibilidad. El momento que atraviesa la economía mundial es oportuno para ello. La lentitud de su recuperación ha aumentado las demandas por un nuevo ciclo de inversiones y patrones más igualitarios de distribución del ingreso, con el objetivo de reanimar la demanda efectiva y reconducir la economía a un sendero de crecimiento y pleno empleo. Las tendencias al exceso de ahorro y al estancamiento secular del crecimiento y la inversión podrían corregirse mediante un ciclo de inversiones que posibilitara la transición desde el estilo dominante hacia patrones de producción y consumo menos contaminantes y más inclusivos.

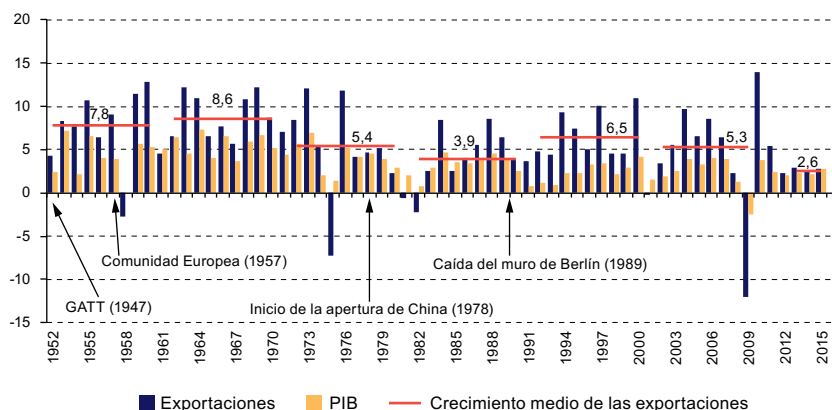
Se abren, entonces, espacios para un nuevo ciclo de inversiones que conduzcan a un cambio estructural progresivo, un nuevo impulso de destrucción creadora —para usar la expresión de Schumpeter— en que el proceso de destrucción se refiere a los viejos patrones tecnológicos, productivos, de consumo y de distribución del ingreso que ya no son sostenibles, o que son contradictorios con el marco normativo que la comunidad internacional aprobó en la Agenda 2030. Para ingresar en un nuevo ciclo expansivo son necesarios cambios institucionales y de economía política importantes. Toda nueva onda schumpeteriana de “destrucción creadora” necesariamente redistribuye la riqueza, los ingresos y el poder político, por lo que demanda y promueve una nueva coalición de fuerzas sociales y políticas. Hay agendas en tensión en que los incentivos e intereses anclados en el actual estilo de desarrollo se oponen a los patrones deseables de transformación y retardan o impiden su emergencia. Así ocurrió con la agenda normativa de las Naciones Unidas de la década anterior. En el diseño de los Objetivos de Desarrollo del Milenio quedó la impronta de la tensión entre los intereses económicos dominantes y la agenda normativa. Así, se convirtieron en una agenda prescriptiva centrada en los países en desarrollo, en la que los países ricos apoyarían a los países pobres para superar la pobreza extrema y satisfacer necesidades básicas.

Para la implementación de la Agenda 2030 se requiere construir nuevas alianzas, más solidarias y equitativas, en el plano internacional y dentro de cada país. Este proceso es más complejo y exigente en términos institucionales y de diseño de políticas que el de los ODM, debido a las características de interdependencia de los nuevos Objetivos y de universalidad e indivisibilidad de la nueva agenda.

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

Las tasas de crecimiento de la economía y el comercio internacionales han seguido una tendencia declinante desde mediados de los años setenta, luego del fin del sistema de Bretton Woods (1971) y el choque de los precios del petróleo de 1973 (véase el gráfico I.1). Esta trayectoria refleja la debilidad de la demanda agregada global en un sistema económico internacional sin mecanismos que permitan una expansión coordinada de las economías y la corrección de las asimetrías competitivas entre los países. A esta debilidad contribuye la caída de la elasticidad del comercio respecto del crecimiento del producto, que se explica por el menor dinamismo de dos fuerzas que fueron centrales para el crecimiento del comercio a tasas más altas que la expansión del producto mundial: la liberalización comercial y la integración económica —que redundaron en la incorporación de cada vez más países a los flujos globales de comercio—, y el desarrollo de cadenas globales de valor lideradas por grandes empresas transnacionales —que se tradujo en el aumento del comercio dentro de las firmas y en la división vertical del trabajo—.

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



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

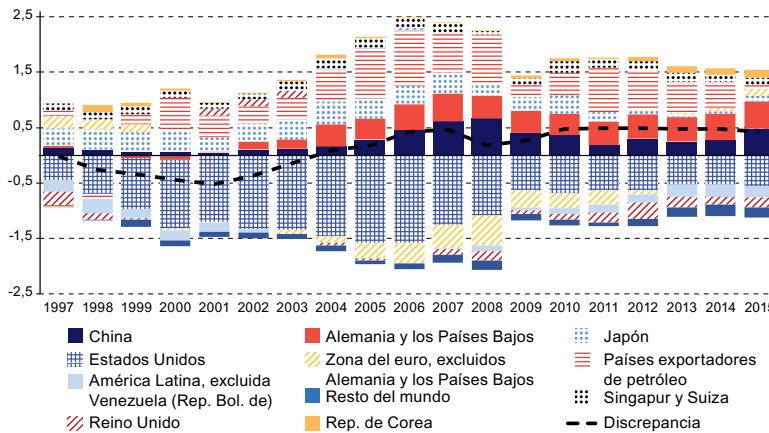
La débil e incierta recuperación de la economía mundial después de la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 es consecuencia de estos problemas. Como resultado de la acumulación de desequilibrios comerciales en la primera mitad de la década de 2000 y, en algunos casos, de procesos de elevado endeudamiento externo, diversas economías han buscado mejorar su cuenta corriente y superar la crisis mediante el aumento de sus exportaciones. Como es imposible que todas mejoren su cuenta corriente al mismo tiempo, se produce un juego de suma negativa. La falta de coordinación conduce a procesos en que los países deficitarios desaceleran o contraen sus economías (para reducir el déficit), mientras que los superavitarios no aceleran el crecimiento ni aumentan los salarios (con lo que no elevan sus importaciones). Este comportamiento, conjugado con más financiarización e incertidumbre, origina una desaceleración global de la demanda agregada, que se traduce en una tasa más baja de crecimiento económico.

En ese juego, la mayor presión recae sobre los países deficitarios de menor desarrollo, que tienen menos recursos financieros o menores capacidades tecnológicas para mitigar el impacto del ajuste, disminuir importaciones o aumentar exportaciones. Los países superavitarios no tienen estímulos para cambiar sus políticas, mientras que los deficitarios se ven obligados a hacerlo en función del aumento de la deuda y de las presiones especulativas contra sus monedas. En el gráfico I.2 se muestra cómo China, Alemania y los países exportadores de petróleo han sido sistemáticamente superavitarios en términos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, mientras que los países de América Latina y el Caribe lo fueron por un muy breve período, durante la bonanza de los productos básicos. Un caso especial es el de los Estados Unidos que, como emisor de la moneda de reserva internacional, sufre menos presión para ajustarse, pese a sus elevados déficits, proveyendo liquidez al resto del mundo.

Así, la falta de coordinación global confiere un sesgo recesivo al conjunto del sistema; para salir de este *impasse* y promover el crecimiento, es necesaria una política keynesiana mundial en virtud de la cual los países superavitarios contribuyan con su demanda a recomponer los equilibrios globales. Para esto se requiere una institucionalidad, inexistente en el sistema mundial, que adopte el pleno empleo y el crecimiento como objetivos centrales, como se propone en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los ODS².

² La asimetría del ajuste y su sesgo recesivo fueron una temprana preocupación de Keynes, quien sostuvo que la contribución que debe hacer el país deudor para restaurar el equilibrio por medio del ajuste de los precios y salarios es desproporcionada en relación con la que se exige a sus acreedores; que las tensiones sociales que implica una adaptación a la baja son mucho mayores que las de una adaptación al alza, y que el proceso de adaptación es obligatorio para el deudor, mientras que para el acreedor es voluntario. Señaló que existe además otra consecuencia: la mayoría de las medidas de ajuste a las que opta el país deudor pueden resultar perjudiciales para sus términos de intercambio (Keynes, 1941, págs. 27-29).

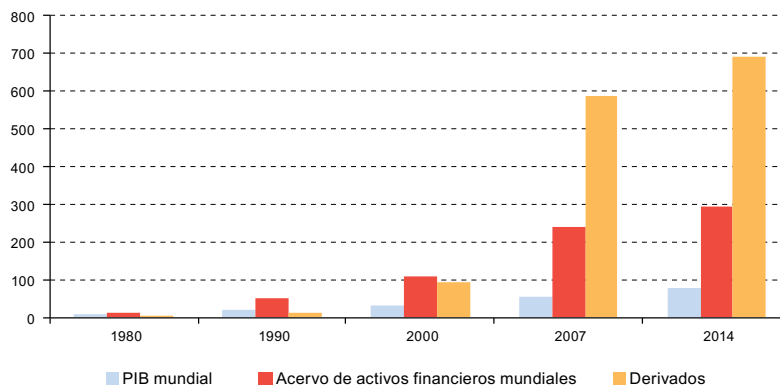
Gráfico 1.2
Ausencia de reciprocidad en el comercio internacional: déficits y superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos de países y grupos seleccionados, 1997-2015
 (En porcentajes del PIB mundial)



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

Paradójicamente, la falta de demanda agregada coexiste con un exceso de liquidez. El sistema financiero sigue una trayectoria autoalimentada de multiplicación de sus activos, a lo que han contribuido los desequilibrios en la cuenta corriente y la consiguiente emisión de títulos de deuda. En el gráfico 1.3 se ilustra el despegue del mundo de las finanzas respecto del mundo de la producción: la magnitud de los activos financieros, en particular de los derivados financieros, en relación con el PIB mundial aumenta. El potencial disruptivo de una riqueza financiera que se incrementa a gran velocidad y excede con creces los volúmenes de producción y comercio es sumamente alto. Las sucesivas crisis financieras y de tipo de cambio que ha sufrido la economía mundial, y en particular las economías en desarrollo, en muchos casos han estado asociadas a burbujas, especulación con los precios de materias primas y de la energía, o procesos de valorización del tipo de cambio alimentados por ingresos de capitales y ciclos internacionales de liquidez (Ocampo, Rada y Taylor, 2009).

Gráfico 1.3
Desacople entre las finanzas internacionales y la economía real: PIB nominal, activos financieros y derivados financieros a nivel mundial, 1980-2014
 (En billones de dólares)



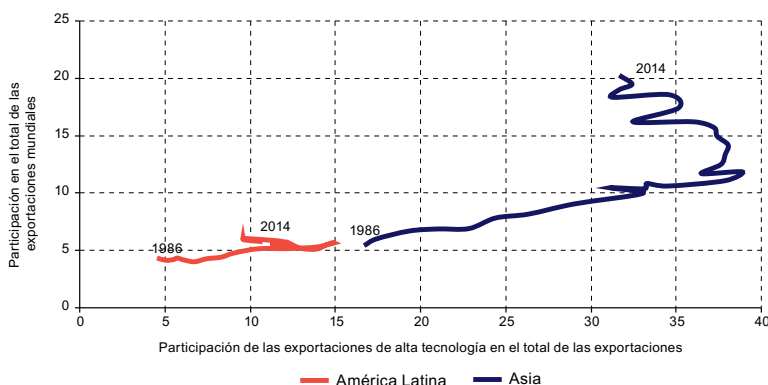
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Banco de Pagos Internacionales (BPI) y Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

A nivel de cada país, la debilidad de las políticas macroprudenciales y la gran apertura de la cuenta de capitales han hecho más difícil alinear los macroprecios con los objetivos del desarrollo. La ausencia de un keynesianismo global y la falta de políticas nacionales que reduzcan los efectos disruptivos de la liquidez de un sistema financiero hipertrofiado son dos desafíos que se deben enfrentar en la transición hacia un nuevo estilo de desarrollo.

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

En el gráfico 1.4 se muestra, para América Latina y un grupo de economías de Asia, la relación existente entre la intensidad tecnológica de las exportaciones (medida por el porcentaje de las exportaciones de alta tecnología en las exportaciones totales, en el eje horizontal) y el dinamismo de la demanda por las exportaciones (medido por la participación de las exportaciones de esas agrupaciones de países en las exportaciones mundiales, en el eje vertical). La transformación de su patrón de especialización le permitió a Asia participar en las corrientes más dinámicas del comercio, relajando la restricción externa al crecimiento y el empleo. En América Latina, no hubo un proceso similar, lo que redundó en que su tasa de crecimiento con equilibrio externo fuera más baja, como lo muestran las numerosas crisis cambiarias y de endeudamiento externo, que se tradujeron en procesos de ajuste hacia abajo de la tasa de crecimiento.

Gráfico 1.4
América Latina y Asia^a: relación entre el nivel de especialización en exportaciones de alta tecnología y la participación en el mercado mundial, 1986-2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

^a Se incluyen China, Filipinas, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

C. Un mundo más integrado, pero más desigual

El tema de la distribución del ingreso, que durante mucho tiempo fue considerado no solo incómodo sino incluso inapropiado por algunos economistas³, ocupa hoy un lugar destacado en el debate internacional. El libro de Piketty (2013) fue importante para atraer la atención pública hacia este tema: su gran impacto reflejó la preocupación de los más diversos sectores de la sociedad por la marcada concentración del ingreso y la riqueza.

La desigualdad de la distribución del ingreso aumentó fuertemente desde comienzos de la década de 1980 hasta el año 2000, y luego presentó un incremento leve. En el mundo desarrollado y en varias regiones en desarrollo, la desigualdad está en su nivel más elevado en más de tres décadas (véase el gráfico 1.5). El coeficiente de Gini de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aumentó de 0,29 en los años ochenta a 0,32 en 2013, y esta tendencia se observa tanto en países desarrollados que tradicionalmente han tenido mayores niveles de desigualdad (como los Estados Unidos, cuyo coeficiente aumentó de 0,34 en 1985 a 0,39 en 2013), como en países con una fuerte tradición igualitaria, como los escandinavos (OCDE, 2015)⁴.

³ En el informe de 2003 del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, Robert Lucas escribió que de las tendencias que pueden hacer peligrar unos buenos principios económicos, la más tentadora y, en su opinión, la más tóxica, es centrarse en aspectos de la distribución (citado en Milanovic, 2007). Véase también Stiglitz (2012).

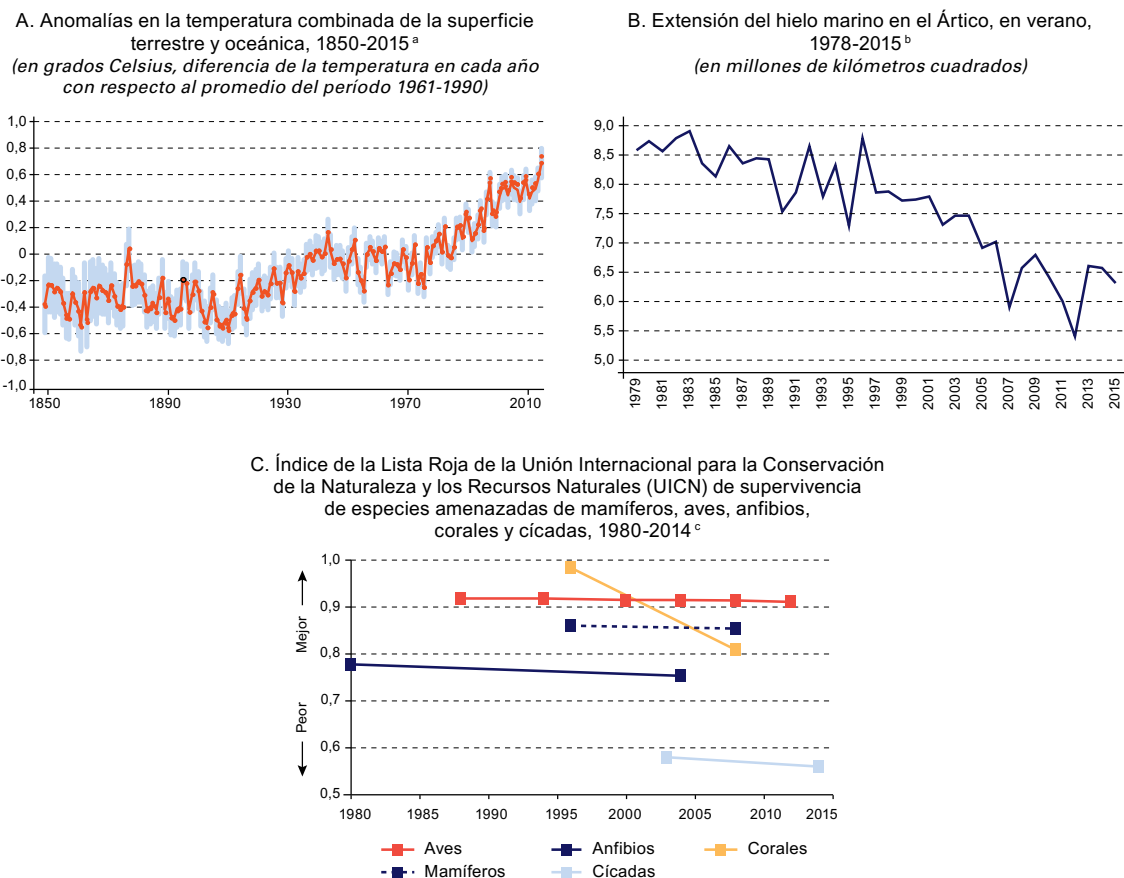
⁴ En Finlandia, el coeficiente de Gini aumentó de 0,21 a 0,26; en Noruega de 0,22 a 0,25, y en Suecia de 0,20 a 0,27.

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

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

En el gráfico I.7 se presentan diversos indicadores que confirman que los impactos del cambio climático son muy intensos, pueden ser irreversibles y exigen una respuesta colectiva urgente. Esos efectos se han traducido en aumentos persistentes de la temperatura de la superficie terrestre y cambios en la dinámica de los océanos, incluida una marcada reducción de la capa de hielo (véanse los gráficos I.7A y I.7B). Además, existe evidencia de que la proporción de especies en peligro de extinción aumentó significativamente entre 1990 y 2015 (véase el gráfico I.7C). En la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) se establece que 322 especies de vertebrados se han extinguido desde 1500 y que entre el 16% y el 33% de las especies de vertebrados que permanecen están globalmente amenazadas. De ellas, el 13% de las especies de aves, el 41% de las especies de anfibios y el 26% de las especies de mamíferos amenazadas está en riesgo de extinción (CDB, 2010; Naciones Unidas, 2015a). La especie humana es la única cuya población seguirá creciendo.

Gráfico I.7
Impactos ambientales del patrón dominante de crecimiento



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

^a Los datos de temperatura corresponden a la diferencia entre el promedio mundial de la temperatura combinada de la superficie terrestre y oceánica, en promedios anuales de 1850 a 2015, y el promedio del periodo comprendido entre 1961 y 1990. Los datos provienen de la base HadCRUT4 del Centro Hadley de la Oficina Meteorológica del Reino Unido.

^b Los datos de hielo marino en el Ártico se refieren al promedio de julio, agosto y septiembre, y provienen del National Snow and Ice Data Center (NSIDC).

^c El número de especies amenazadas es el número de especies clasificadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) en las siguientes categorías: en peligro crítico, en peligro, vulnerable, casi amenazada, preocupación menor, datos insuficientes. Un valor de 1,0 indica que están clasificadas como de preocupación menor; un valor de 0 indica que se extinguieron.

Los efectos del cambio climático abren nuevos espacios para la política pública. La última crisis generó una fuerte demanda por políticas fiscales expansionistas, para consolidar la recuperación económica, en contraposición a comportamientos del tipo “empobrecer al vecino” (*beggar-thy-neighbour*) en las relaciones entre países. La expansión del gasto fiscal puede apoyarse en el consenso emergente en torno a la necesidad de realizar fuertes inversiones para cambiar la matriz energética y el patrón de producción. En otras palabras, el keynesianismo global para sostener la demanda efectiva puede tener como base (como se sugiere en la literatura⁷) un keynesianismo ambiental, en que los objetivos de pleno empleo y cuidado ambiental se armonicen en un bloque de inversiones en un sendero de crecimiento bajo en carbono.

Los problemas de coordinación en una política de este tipo son más complejos que los que se presentan en el keynesianismo clásico, en el que la expansión coordinada de las economías produce beneficios inmediatos para todos. En cambio, en materia de contaminación ambiental, el país que más contamina puede estar generando más producción y empleo en su economía, mientras que los efectos negativos se sienten en todas partes. El beneficio de la mayor producción es directo para quien produce, en tanto que sus externalidades negativas son difusas y, a veces, se perciben con más intensidad en regiones alejadas de la fuente de contaminación (por ejemplo, el cambio climático puede barrer del mapa algunas pequeñas islas que en nada contribuyen a la contaminación global). Los incentivos se configuran de tal forma que la contaminación se vuelve la estrategia dominante. Por ese motivo, Nicholas Stern (2006) se ha referido a la contaminación y el cambio climático como “la mayor falla de mercado de todos los tiempos”⁸. Por la misma razón, la reacción de la comunidad internacional y las políticas nacionales para cambiar el patrón de desarrollo tienen una urgencia y una legitimidad inéditas.

E. Un nuevo consenso mundial

La conciencia acerca de los límites ambientales, económicos y sociales del estilo dominante de desarrollo se ha hecho mucho más fuerte en años recientes, como respuesta a los desequilibrios prevalecientes. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible representan el consenso emergente en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo. Los ODS se desagregan en 17 Objetivos, acompañados de 169 metas (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*.
 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.
- * Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Fuente: Naciones Unidas, Resolución 70/1 de la Asamblea General, 2015.

⁷ Véanse, entre otros, Harris (2013), Jacobs (2013) y Antal (2014, págs. 276–286).

⁸ Para dar una respuesta a esta falla de mercado se requiere un tipo de institucionalidad de difícil construcción, como lo demostró el escándalo en torno a la medición de las emisiones contaminantes de los vehículos de la Volkswagen, en septiembre de 2015.

Con mirada de largo plazo, la Agenda 2030 y los ODS se fundamentan en los siguientes ejes conceptuales:

- El enfoque de derechos: implica el cumplimiento de los compromisos de los Estados asumidos en su legislación interna y en la normativa internacional. La sociedad debe ser un sujeto de derechos, lo que implica que los gobiernos están obligados a reglas de conducta y resultados.
- Igualdad sustantiva y cierre de brechas: se debe avanzar hacia sociedades más igualitarias, solidarias y cohesionadas. El cierre de brechas debe ser la guía de las intervenciones públicas para la igualdad sustantiva, que no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.
- Promoción del empleo pleno y productivo y de calidad. El pleno empleo es imprescindible para lograr la igualdad y sostenerla en el largo plazo; los aumentos de la productividad y la calidad del empleo son inseparables de la universalización de los derechos en un Estado de bienestar.
- Perspectiva de género: la eliminación de la desigualdad entre mujeres y hombres es un eje transversal que exige la superación de los roles tradicionales basados en la división sexual del trabajo, la eliminación de las jerarquías y privilegios que reproducen la subordinación de las mujeres y el cierre de todas las brechas de desigualdad.
- Responsabilidades comunes pero diferenciadas: las obligaciones de los países en materia ambiental, económica y social deben ser proporcionales a sus niveles de desarrollo y al grado en que han sido responsables de los problemas que es preciso enfrentar.
- Progresividad y no regresividad: es necesario establecer criterios claros de progresividad⁹ en el cumplimiento de las metas y no aspirar solo a cambios incrementales simples o marginales, así como impedir que se produzcan retrocesos respecto de lo alcanzado.
- Indivisibilidad e interdependencia: la Agenda 2030 debe ser un conjunto integrado y no una suma de Objetivos y metas aislados. Se requiere que los Objetivos y metas se vinculen entre sí y, en muchos casos, que existan procesos de realización conjunta; por eso, lo que se haga (o se deje de hacer) en un ámbito tendrá consecuencias para lo que se pueda lograr (o no) en otro. Este criterio es fundamental en el diseño de las políticas y acciones públicas e implica que los gobiernos deben construir estructuras institucionales integrales que permitan superar la fragmentación de las intervenciones públicas.
- Participación ciudadana: la Agenda 2030 y los ODS son más que un programa gubernamental; requieren procesos de apropiación social para convertirse en objetivos nacionales compartidos por la sociedad. Permiten construir —como se ha propuesto en CEPAL (2010)— una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, en un contexto de diálogo social y participación ciudadana, que solo se logrará si se estimula esa participación en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.
- Transparencia y rendición de cuentas: el acceso a información pertinente, suficiente y oportuna es un requisito para formular políticas y contar con mecanismos de monitoreo y evaluación, así como con una intensa participación. La consolidación y la profundización de las estrategias orientadas a lograr gobiernos abiertos son fundamentales.

La Agenda 2030 converge con los esfuerzos que realiza la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para apoyar el análisis y el diseño de políticas para la igualdad y el cambio estructural. Sin embargo, hay temas importantes para la región que no son adecuadamente considerados. En primer lugar, están ausentes los pueblos indígenas y los grupos afrodescendientes, que representan una alta proporción de la población de América Latina y el Caribe, cuyos derechos y problemas específicos no son contemplados.

En segundo lugar, algunos Objetivos no tienen correspondencia con las metas propuestas. Un ejemplo es la distancia existente entre el ambicioso Objetivo 1 de los ODS, “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, y el alcance de sus primeras dos metas (1.1 y 1.2), en que se plantea erradicar la pobreza extrema —recordando que en el momento de formulación de la Agenda 2030 el umbral era de 1,25 dólares diarios— y reducir al menos a la mitad la proporción de mujeres, hombres y niños en situación de pobreza en todas sus dimensiones, conforme a las definiciones nacionales adoptadas. Hay una distancia muy grande entre lo ambicioso del objetivo y lo acotado de las metas.

Finalmente, pese a que los ODS representan un avance significativo respecto de los ODM, en algunos puntos quedaron rezagados en relación con estos últimos. Un ejemplo son las metas en materia de mortalidad materna e infantil, en cuyo logro muchos países fracasaron. Como las metas propuestas en los ODS son menos exigentes,

⁹ El grado de progresividad se refiere a la medida y velocidad con que cada indicador se acerca al máximo deseable.

se hace más fácil alcanzarlas y eso genera una percepción equivocada de éxito. Por lo anterior, uno de los retos inmediatos para el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de la Agenda 2030 es alinear y aumentar la consistencia entre los Objetivos, las metas y los indicadores. A Objetivos de gran alcance deben corresponder metas ambiciosas e indicadores robustos y representativos. Los ODS abrieron un amplio espacio para que los gobiernos nacionales puedan definir las metas y el alcance de sus compromisos, que deben reflejar el propósito transformador al que aspira la Agenda 2030.

Pese a los avances que implican, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS pueden ser interpelados desde tres puntos de vista.

El primero se refiere a los medios para su implementación. La Agenda 2030 no cuenta con un marco institucional y una gobernanza global eficaz, como lo muestran las recientes decisiones internacionales sobre el financiamiento para el desarrollo.

El segundo considera la consistencia interna de la Agenda 2030 y los ODS. Pese a que se proponen como un conjunto integral e indivisible, no hay un análisis de la forma como los Objetivos se conectan entre sí, ni de su relación con las variables económicas que condicionan la posibilidad de alcanzarlos. Para ello, es necesario partir de un marco analítico y un diagnóstico que articulen y expliquen la evolución de esas variables; en este esfuerzo es útil recurrir a la tradición de la CEPAL en teoría del desarrollo, expresada en particular en sus últimas contribuciones (CEPAL, 2010, 2012 y 2014).

La tercera interpelación, la más importante, se refiere a la economía política. Existe un riesgo muy alto, como ocurrió en gran medida con los ODM, de que la Agenda 2030 y los ODS se transformen en declaraciones de intenciones que luego son negadas de forma sistemática por la dinámica de los mercados y la *realpolitik*. La economía política dominante tiende a reproducir el estilo dominante y a frenar los esfuerzos para implementar la nueva agenda, que requiere de una nueva economía política y nuevas coaliciones internacionales y nacionales que la sostengan.

F. Buen diseño, mala implementación

El aspecto más complejo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible radica en los medios de implementación. Si bien en el Objetivo 17 se resalta la necesidad de fortalecer esos mecanismos, llevarlo a la práctica exige profundos cambios en la gobernanza económica mundial. La experiencia internacional muestra que la eficacia de las políticas públicas está mucho más vinculada a la calidad de su implementación que a su diseño, que frecuentemente puede ser reproducido de un país a otro. Contar con criterios claros y mecanismos eficientes de implementación exige el desarrollo y mantenimiento de instituciones sólidas, que respondan más a objetivos de Estado que a metas de los gobiernos de turno. Dado el dinamismo del contexto internacional y de las realidades de los países, es imprescindible desarrollar también instrumentos de monitoreo y evaluación de impacto de las políticas que permitan reforzarlas o eliminarlas según sus resultados.

Como toda estrategia, la Agenda 2030 y los ODS requieren medios e instrumentos de implementación acordes a la magnitud de la tarea propuesta. En este sentido, se reconoce explícitamente que cada país es el principal responsable de su desarrollo económico y social, y que el papel de las políticas nacionales y las estrategias de desarrollo es de máxima importancia. No obstante, también se resalta que los esfuerzos nacionales deben ser apoyados por un contexto internacional que los haga posibles.

La Agenda 2030 es complementada por el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai (Japón) en marzo de 2015. Con este Marco, se busca prevenir nuevos desastres y mitigar los efectos de los ya ocurridos, mediante la implementación integrada de medidas en lo cultural, económico, ambiental, educacional, social, tecnológico e institucional.

La Agenda 2030 pone de relieve que los esfuerzos para fortalecer los mecanismos de implementación implican actuar en el financiamiento, la tecnología, el comercio internacional, la construcción de capacidades tecnológicas y los temas sistémicos, vinculados a la provisión de bienes públicos globales. En todos los casos, la metodología se

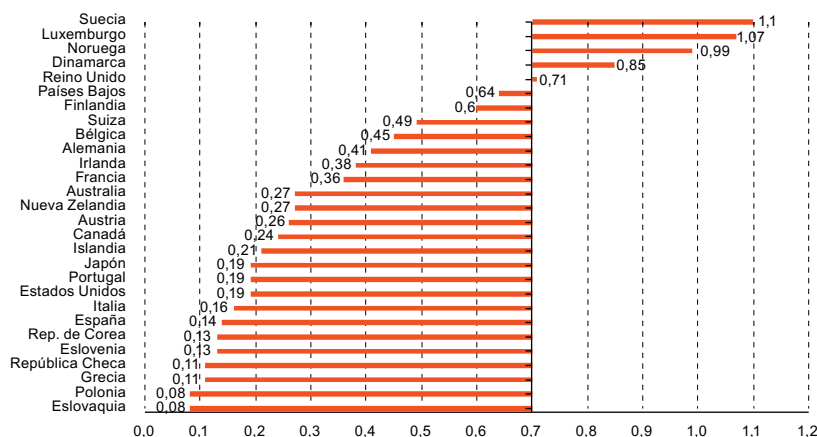
centra en la articulación de la movilización interna de recursos con la creación o fortalecimiento de mecanismos internacionales de gobernanza, especialmente en las áreas de financiamiento, comercio, tecnología y medio ambiente. Las instituciones que es preciso desarrollar deben basarse en asociaciones con los múltiples actores relevantes de los sectores público y privado y de la sociedad civil.

Pese a lo adecuado de estos principios, los avances en su implementación han sido muy débiles, particularmente en el crucial tema del financiamiento para el desarrollo, en que las decisiones más recientes han ido en la dirección contraria a aquella que propone la Agenda 2030. Una vez más, se abre una brecha entre las declaraciones y la dinámica económica. Un ejemplo es la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de julio de 2015, que da continuidad a los principios del Consenso de Monterrey, de 2002¹⁰.

En la Agenda de Acción de Addis Abeba se subraya la necesidad de una movilización efectiva de recursos públicos internos, incluido el aumento de la recaudación mediante sistemas tributarios más eficientes y justos, y la necesidad de reducir las corrientes financieras ilícitas. En materia de cooperación internacional, se destaca la necesidad de que los países donantes cumplan con destinar el 0,7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo. Mediante la Agenda de Acción de Addis Abeba se busca promover la expansión del comercio de los países en desarrollo, haciendo más eficaz y operacional el tratamiento especial y diferenciado, y potenciando la ayuda para el comercio y la inversión. Asimismo, se reiteran los planteamientos del Consenso de Monterrey con respecto a mejorar la gobernanza económica mundial, lo que implica reforzar la cooperación internacional para promover la estabilidad y aumentar la participación y representación de los países en desarrollo en las instituciones que diseñan, establecen e implementan las normas globales.

Existe una brecha significativa entre las declaraciones y los instrumentos propuestos para la implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba, que no cuenta con mecanismos para enfrentar y reducir las asimetrías que enfrentan los países en desarrollo respecto de las economías desarrolladas y que, peor aún, en algunos casos las refuerza. Excluido el compromiso de los países donantes de canalizar el 0,7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo, que solo cumplen 5 de los 28 países donantes (véase el gráfico I.8), sus restantes iniciativas no implican compromisos específicos de los países desarrollados para avanzar en la mejora de la arquitectura financiera para el desarrollo o reducir las asimetrías en el sistema financiero y el comercio internacionales (Naciones Unidas, 2015b).

Gráfico I.8
Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta como proporción del producto nacional bruto (PNB)
de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización
de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2014
(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) [base de datos en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

¹⁰ Los temas incluidos son recursos internos públicos; finanzas y negocios internos e internacionales; cooperación internacional para el desarrollo; comercio internacional como motor del desarrollo; sustentabilidad de la deuda; temas sistémicos; ciencia, tecnología, innovación, creación de capacidades, y datos, monitoreo y seguimiento.

En algunos casos, la Agenda de Acción de Addis Abeba debilita la institucionalidad multilateral, como se desprende del acuerdo referente a la cooperación tributaria global, pues no establece un organismo tributario intergubernamental dentro de las Naciones Unidas que reemplace al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas. Peor aún, se plantea que ese Comité siga funcionando según el mandato de 2004, es decir, financiado por aportes voluntarios, lo que se traduce en que su funcionamiento esté tutelado por los países desarrollados. El debilitamiento de la institucionalidad multilateral también se refleja en que, en materia de deuda, se haya modificado el criterio establecido en el Consenso de Monterrey en 2002, de corresponsabilidad entre deudores y acreedores. Al criterio de que “los deudores y los acreedores deben compartir la responsabilidad de evitar y resolver situaciones en que el nivel de endeudamiento es insostenible” (Naciones Unidas, 2002, párr. 47), en la Agenda de Acción de Addis Abeba se agregó la previsión de que “mantener niveles sostenibles de endeudamiento es responsabilidad de los países prestatarios; sin embargo, reconocemos que los prestamistas también tienen la responsabilidad de otorgar préstamos de una manera que no menoscabe la sostenibilidad de la deuda de un país” (Naciones Unidas, 2015d, párr. 97). Así, se pasó de una concepción basada en la corresponsabilidad entre prestamistas y prestatarios a otra sustentada en la responsabilidad primaria de estos últimos. El peso del ajuste recae sobre la parte más débil, problema especialmente grave para los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe que, por su nivel de endeudamiento, se encuentran en una situación que demanda acciones urgentes.

El esfuerzo analítico y las recomendaciones de política de la Agenda de Acción de Addis Abeba están concentrados en los países menos desarrollados, en tanto que solo se analizan parcialmente las necesidades de los países de renta media. En el documento se incluyen solo 7 referencias explícitas a estos países, mientras que los países menos desarrollados son objeto de 62 referencias explícitas.

La reforma necesaria para corregir las principales deficiencias del sistema internacional en temas de desarrollo exigirá un esfuerzo colectivo tendiente a llenar el vacío institucional en lo que respecta a la coordinación y gobernanza de la globalización. La Agenda de Acción de Addis Abeba es, en ese sentido, una oportunidad perdida. Si bien en el documento se incluyen principios generales que en lo declarativo reconocen las asimetrías y especificidades de las economías en desarrollo frente a las desarrolladas, no se ofrecen mecanismos para enfrentarlas y reducirlas en los ámbitos financiero, comercial y tecnológico.

G. El nuevo estilo de desarrollo requiere de bienes públicos globales y políticas nacionales

Ante la complejidad de implementar políticas y de alinear o reformar instituciones para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible se requiere de un marco analítico que las articule entre sí y con las variables económicas relevantes. En la Agenda 2030 se explicita el sentido de la transformación deseable, pero no la forma de hacer esa transformación, es decir, los criterios de gobernanza global, las estrategias y las políticas. El énfasis en la integridad e indivisibilidad de los ODS hace aún más necesario un diagnóstico que explicita las variables que los definen y sus requerimientos, en términos de bienes públicos globales y políticas nacionales.

La construcción de bienes públicos globales, con sus correspondientes sistemas de gobernanza, y de políticas nacionales es central para redefinir el estilo de desarrollo¹¹. En la Agenda 2030 se propone avanzar en la construcción de los bienes públicos globales clásicos, como la paz y la seguridad, y se expresa preocupación por otros que son claves para su implementación y deben ser incorporados de forma más plena en la gobernanza global. En primer lugar, es necesario que el sistema internacional pueda estabilizar el crecimiento del producto y el empleo. En segundo

¹¹ Los bienes públicos son aquellos cuyo consumo es no rival (es decir, su uso por parte de un agente no disminuye las posibilidades de uso por parte de otro agente) y no excluyente (una vez que el bien se produce, no es posible evitar que otros puedan consumirlo). Por ese motivo, algunos agentes buscan beneficiarse de estos bienes sin contribuir a pagarlos o producirlos (lo que se denomina el efecto “polizón” o *free rider*). Por el mismo motivo, tienden a ser sistemáticamente producidos en cantidades inferiores al óptimo, a no ser que exista un mecanismo de cooperación o comando que obligue a todos a contribuir a su producción. Precisamente, mediante los sistemas de gobernanza internacional se busca crear y sostener reglas de juego e instituciones que generen dichos bienes en las cantidades deseadas. Los bienes públicos son globales cuando sus beneficios son universales, es decir, alcanzan a todos los actores del sistema internacional y no solo a los habitantes de cierto país o región, y se extienden a las futuras generaciones (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).

lugar, el crecimiento debe preservar el medio ambiente y la integridad ecológica de los recursos comunes, lo que implica que debe transitar por un sendero bajo en carbono, que evite el uso predatorio de los recursos naturales.

Para producir estos dos bienes públicos globales, son necesarios mecanismos de gobernanza en cuatro ámbitos: la coordinación internacional para sostener la demanda agregada; una nueva arquitectura financiera para reducir la incertidumbre y las fluctuaciones generadas por los movimientos internacionales de capital; mecanismos y reglas que premien los esfuerzos por desacoplar la producción y las emisiones de contaminantes, y frenen el uso predatorio de los recursos del planeta, y la gobernanza para reducir la desigualdad entre los países, cerrando brechas de capacidades e ingresos que dificultan la cooperación y comprometen la capacidad de contribuir efectivamente a la producción de bienes públicos globales. Esto implica universalizar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, al reconocer que la economía internacional es altamente heterogénea, con grandes desigualdades tecnológicas y de ingreso, y fuertemente concentrada en pocos actores, grandes empresas transnacionales y empresas financieras complejas. Tener en cuenta estas asimetrías y establecer reglas que las corrijan y que controlen los desequilibrios que generan dará más estabilidad al conjunto del sistema y reducirá tensiones en diversos ámbitos de las relaciones internacionales, desde las corrientes migratorias a las disputas comerciales o sobre estándares laborales y ambientales.

Los bienes públicos globales hacen posible, y al mismo tiempo requieren, políticas nacionales orientadas a sostener el crecimiento económico y la igualdad con sostenibilidad ambiental. Las políticas propuestas por la CEPAL se basan en un marco analítico que enfatiza la igualdad multidimensional como el valor que se busca alcanzar con el modelo de desarrollo, el cambio estructural progresivo como ordenador de la dinámica de crecimiento consistente con la búsqueda de la igualdad, la interdependencia entre coyuntura y estructura —entre ciclo económico y tendencia de largo plazo de la tasa de crecimiento— como clave de una política macroeconómica para el desarrollo, y la rediscusión del papel del Estado y su relación con el mercado y la sociedad.

El primer eje, la desigualdad, ha adquirido un lugar protagónico en el debate global, que se refleja en la Agenda 2030. En *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010) se inició una reflexión sobre el tema que introdujo nuevas dimensiones analíticas, manteniendo las raíces del pensamiento estructuralista, incluida una agenda renovada basada en un enfoque que establecía la titularidad de derechos como una condición de ciudadanía (Bárcena y Prado, 2016). Dado que la desigualdad se manifiesta no solo en una distribución inequitativa del ingreso, sino también en los distintos espacios de la vida social y económica, se debe realzar el objetivo de igualdad multidimensional.

La preocupación por la desigualdad está en los orígenes del enfoque histórico-estructural, que la concibe como el resultado de la estructura productiva típica de los países de la periferia, caracterizada por la baja absorción de tecnología (muy concentrada en pocos sectores), donde gran parte de la fuerza de trabajo se ocupa en actividades de baja productividad, rasgo distintivo de la heterogeneidad estructural¹². Esto genera estructuras de poder político y social que reproducen privilegios, frenan la diversificación e impiden o limitan las políticas redistributivas basadas en el gasto social y sistemas fiscales progresivos. Por ello, es necesario transformar la dinámica de la producción y la productividad, junto con introducir medidas de política a favor de la redistribución, para corregir las fuentes de la desigualdad en el largo plazo.

El cambio estructural progresivo es el segundo eje analítico. Sus fuentes intelectuales provienen de la conjunción del estructuralismo latinoamericano con la corriente evolucionista schumpeteriana (que analiza los factores que explican la construcción de capacidades, el aprendizaje y el cambio técnico) y la economía del medio ambiente (que estudia los impactos del crecimiento sobre la emisión de gases contaminantes y la destrucción de los recursos naturales) (Cimoli y Porcile, 2014). El concepto de cambio estructural progresivo pone en el centro de la dinámica del crecimiento cambios cualitativos en la estructura productiva, que son capturados mediante tres conceptos. El primero es el de eficiencia keynesiana o de crecimiento, que se evidencia cuando la oferta de exportaciones se centra en bienes y servicios con creciente demanda en la economía interna e internacional, lo que permite que el crecimiento sea compatible con el equilibrio en la cuenta corriente, definido por una relación estable entre deuda externa y PIB. El segundo es el de eficiencia schumpeteriana, que identifica el potencial de distintos tipos de especialización productiva para irradiar el cambio tecnológico y la innovación al conjunto del sistema productivo. El tercero es el de eficiencia ambiental, que toma en cuenta los efectos del crecimiento sobre las emisiones y el uso de los recursos

¹² Este enfoque dio lugar en la CEPAL a una producción intelectual basada en el pensamiento de Aníbal Pinto (1970 y 1976), Raúl Prebisch (1949 y 1981), José Medina Echavarría (1959 y 1962), Celso Furtado (1961, 1971 y 1983), Osvaldo Sunkel (1980) y Fernando Fajnzylber (1983 y 1990), que estudiaron la persistencia de la desigualdad y de la heterogeneidad estructural en las diferentes etapas del desarrollo económico de la región.

naturales. Cuando la estructura productiva se transforma en la dirección de esas tres dimensiones de la eficiencia, se produce un cambio estructural progresivo y es posible un crecimiento sostenible con mayor equidad distributiva a medida que se difunde el progreso técnico a nuevos sectores y se crean empleos de calidad que absorben la informalidad y disminuyen el impacto ambiental¹³.

La escasa diversificación y las barreras a la difusión de tecnología impiden que los aumentos de productividad alcancen a todo el tejido productivo, de modo que estos se concentran en pocas capas o segmentos, generando estructuras polarizadas¹⁴. La heterogeneidad estructural se refiere a esa polarización: grandes diferencias de productividad del trabajo entre sectores y dentro de ellos, como resultado de que la tecnología se difunde de forma lenta. La concentración de la mayor parte del empleo en las actividades de muy baja productividad y salarios (actividades informales o de subsistencia) es así una fuente de persistente desigualdad. La visión de la heterogeneidad estructural planteada por el estructuralismo originario incorporó luego nuevas dimensiones más allá de la divergencia tecnológica y de productividad, incluidas las desigualdades de género, los desequilibrios territoriales y la dimensión ambiental.

La dimensión ambiental del cambio estructural progresivo requiere que la estructura productiva se oriente hacia sectores innovadores y tecnologías limpias, con reducción del consumo de energías fósiles. El estilo de desarrollo dominante en la región se basa en una estructura productiva cuya competitividad depende de la abundancia y la explotación de los recursos naturales, lo que sesga las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y fomenta el uso intensivo de energía y el uso predatorio de esos recursos. El cambio estructural debe tener como vector central la construcción de capacidades más allá de las ventajas comparativas estáticas y la generación de innovaciones para el desacople entre la producción, las emisiones y el uso de los recursos. Estas capacidades deben difundirse a todo el tejido productivo para generar empleos de calidad e inclusión¹⁵.

El cambio estructural no se agota en el aprendizaje de firmas y sectores. Incluye una perspectiva macroeconómica que toma en cuenta la relación entre la coyuntura y la estructura. Esta relación es el tercer eje del marco analítico que plantea la CEPAL. La inversión, el crecimiento de la productividad y la transformación de las capacidades productivas y tecnológicas se refuerzan o debilitan mutuamente. En esta mirada sobre la dinámica de la inversión en la coyuntura y los efectos de largo plazo de las políticas de estabilización, las políticas de administración de la demanda agregada tienen un papel importante en la determinación del producto más allá del corto plazo. Los períodos de contracción de la demanda agregada y ajuste fiscal ante desequilibrios en la balanza de pagos pueden inducir una caída de la inversión con consecuencias negativas en la productividad y el crecimiento en el largo plazo. Inversión, productividad y progreso técnico tienen un vínculo muy fuerte: debilitar uno de estos ejes compromete el crecimiento.

Avanzar en el cambio estructural y el logro de la igualdad demanda una rediscusión del rol del Estado y las instituciones, y de su relación con el mercado y la sociedad. Esto conduce al cuarto eje de análisis. Actualmente, existe en la región mayor acuerdo respecto del papel de las instituciones y la importancia de las políticas públicas para garantizar la oferta de bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo de capacidades tecnológicas, intervenir en el desarrollo territorial y promover políticas igualitarias para concretar la ampliación de derechos. Un aspecto de creciente importancia es el papel de esas políticas en la redefinición de la trayectoria de crecimiento hacia una senda de crecimiento baja en carbono y con menor uso de los recursos naturales. Las instituciones asociadas a la innovación y las políticas industriales y tecnológicas deben ofrecer incentivos para que el cambio tecnológico priorice trayectorias ambientalmente más eficientes. La intersección entre nuevas tecnologías, igualdad y medio ambiente debe ser un *locus* privilegiado de la innovación.

La percepción de que intervenciones puntuales son insuficientes para cambiar los patrones productivos refuerza el papel que deben cumplir las políticas industriales y tecnológicas. El progreso técnico y la construcción de capacidades deben reducir las brechas con respecto a la frontera tecnológica, aumentando la competitividad, y deben desacoplar la producción y las emisiones, así como promover la inclusión social. Ninguna de estas tareas la realiza espontáneamente el mercado.

¹³ En CEPAL (2012) se denomina cambio estructural virtuoso a aquel en que se combinan las eficiencias keynesiana y schumpeteriana. Este concepto se amplía en el de cambio estructural progresivo, en que se toma en cuenta también la eficiencia ambiental.

¹⁴ Los factores que reducen la difusión de tecnología en las economías periféricas (nivel y desigualdad en la educación, ausencia de sectores tecnológicos líderes, débil política industrial y tecnológica) han recibido atención amplia en la literatura económica (véase CEPAL, 2012).

¹⁵ En Pollin (2012) se presentan evidencias del vínculo entre la creación de empleos de calidad y la eficiencia ambiental de la producción.

H. La economía política dominante: dos mundos en contradicción

El estilo de desarrollo dominante ha generado enormes desequilibrios y su transformación es una tarea compleja. La dificultad radica en la economía política, el conjunto de intereses y alianzas que predominan y que definen las reglas del juego, tanto en el plano internacional como en el interno. Hay un claro conflicto. Diversos actores, tanto públicos como privados, tienen interés en proteger sus inversiones y la distribución presente de rentabilidades; otros, en cambio, tendrían mucho que ganar con una transición hacia un patrón de crecimiento más inclusivo y sostenible ambientalmente. El problema es que los costos de la conversión a un nuevo patrón son inmediatos y están concentrados, mientras que los beneficios se percibirán en el futuro y son difusos. En particular, la distribución de costos y beneficios está en correlación inversa con la distribución de poder en el estilo vigente, lo que dificulta la construcción de alianzas para avanzar.

Más aún, hay un efecto de “candado” (*lock-in*) y de dependencia de la trayectoria (*path dependency*) asociado a las inversiones existentes y a la estructura de precios que hace más costoso salir del estilo dominante. Empresas y gobiernos que, en el marco de los incentivos existentes, invierten en la exploración de nuevos yacimientos de combustibles fósiles, en nuevas formas de explotarlos y en la infraestructura necesaria para ello reproducen y amplían los incentivos favorables a ese estilo. El peso de los intereses es aún más fuerte en la medida en que uno de los principales beneficiarios del cambio de trayectoria, las futuras generaciones, por definición no tiene ni representación directa ni voz en la formulación de las políticas. Todo eso se traduce en que predominen las fuerzas del *statu quo*.

El desarrollo sostenible es un objetivo global para el que se requiere de bienes públicos globales. Pero la gobernanza global ha ido en la dirección opuesta a la necesaria para producir esos bienes. Mientras que para producir esos bienes se necesitan reglas y acuerdos que regulen las acciones del mercado, la dinámica del sistema internacional las minimizó, lo que refleja las preferencias de los agentes más poderosos. Las grandes economías y bloques, así como las firmas que tienen mayor capacidad de reasignar rápidamente sus recursos a través de las fronteras (grandes empresas transnacionales en los ámbitos productivo, comercial y, sobre todo, financiero), favorecen un sistema con menos reglas y restricciones. En un sistema de ese tipo, pueden ejercer más libremente su poder de negociación que en un sistema multilateral. Emerge así un multilateralismo de élite en que los poderes económico y político de los grandes actores se refuerzan mutuamente.

Esto se refleja en la contradicción existente entre las declaraciones de las instituciones internacionales y las reglas que gobiernan la dinámica económica. Durante la década de 1990, la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas hizo intentos por avanzar a un nuevo paradigma de desarrollo que incluyera las dimensiones económica, social y ambiental de manera integral. Se realizaron cumbres mundiales cada dos años, lo que se tradujo en que ese período se denominara “la década normativa del desarrollo” (véase el cuadro I.1). En esos años, se debatió el deber ser en los temas de la sostenibilidad, la infancia, la mujer, la población, el desarrollo social, la educación y el financiamiento para el desarrollo. Los resultados más evidentes de ese proceso fueron los acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra), celebrada en 1992, el Programa 21 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junto con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

La amplia agenda que se formuló como resultado de esos foros fue reemplazada por la Declaración del Milenio; para hacerla más operativa y construir un puente entre el mundo normativo y la dinámica económica global, la Secretaría de las Naciones Unidas lanzó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en septiembre de 2000), en que se establecieron metas para diversos indicadores, sin un enfoque integrado del desarrollo.

Cuadro I.1
La década normativa de las Naciones Unidas, 1990-2000

Año	Conferencia	Declaraciones, convenciones y otros instrumentos
1990	Conferencia Mundial de Educación para Todos	Declaración Mundial sobre la Educación para Todos. El objetivo era universalizar la educación y reducir masivamente el analfabetismo en el período comprendido hasta el final de la década.
1992	Conferencia Internacional de Nutrición	Declaración Mundial sobre Nutrición, con el objetivo de eliminar el hambre.
1992	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra)	Programa 21, sobre el vínculo entre el desarrollo y el medio ambiente. Fueron también resultado de la Conferencia la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (de 1994).
1993	Conferencia Mundial de Derechos Humanos	Declaración y Programa de Acción de Viena. Los derechos políticos, económicos, sociales y culturales se consideraron indivisibles.
1994	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo	Programa de Acción de El Cairo, con foco en la pobreza, la demografía y la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.
1995	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.
1995	Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Fue un avance en los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres.
1996	Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)	Declaración de las Naciones Unidas sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio.
1997	Tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Se establecieron metas vinculantes para 37 países industrializados y la Comunidad Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
2000	Cumbre del Milenio	Declaración del Milenio y aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
2002	Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo	Consenso de Monterrey. Financiamiento para el desarrollo sobre la base de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre deudores y acreedores.

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

El esfuerzo no se detuvo con la Cumbre del Milenio en el año 2000. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 (cuyo foco estuvo en el desarrollo social y la protección ambiental), así como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en 2012, y el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, son ejemplos de la continuidad de ese esfuerzo normativo y del debate internacional sobre los rumbos del desarrollo sostenible.

En paralelo, se aceleraron las transformaciones en la economía y las sociedades que ponían en jaque esos avances normativos, redundando en una liberalización progresiva del comercio, la globalización de los mercados, la desregulación financiera y laboral, y la predominancia de firmas transnacionales como agentes centrales de poder y transformación productiva (Cordera, 2014; Stiglitz, 2002).

Así, en los años noventa, la humanidad transitó por dos mundos con agendas en tensión o en abierta contradicción. Por un lado, estaba la agenda normativa de las Naciones Unidas, antes descrita. Por otro lado, había un sistema económico desregulado, en particular en lo que se refería al mundo financiero, cuyos activos se multiplicaban a gran velocidad, con un respaldo cada vez menor en la economía real (Gonzaga Belluzo, 2013 y 2015). Ese sistema priorizó la liberalización comercial, sin tomar en cuenta los problemas específicos de competitividad, equilibrio externo y deterioro ambiental que afectaban a las economías en desarrollo. En esta década también se extendió la aplicación del Consenso de Washington hacia los países de la periferia, lo que debilitó la acción del Estado y redujo considerablemente el espacio de la política pública en lo social y lo productivo.

Eran dos mundos en contradicción: el que se construía en torno a la agenda normativa de las Naciones Unidas y el de las presiones para profundizar un estilo insostenible de desarrollo. Más de dos décadas de declaraciones de la comunidad internacional, sin sustento en los medios de implementación acordados en la Cumbre para la Tierra, en Río de Janeiro, en 1992 (financiamiento para el desarrollo, estímulo al comercio, cierre de la brecha tecnológica), resultaron insuficientes para erradicar la pobreza, la desigualdad y el deterioro ambiental. Desde la óptica política, el Principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, referente a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se desperfiló en las negociaciones comerciales y quedó circunscrito a acuerdos

ambientales no vinculantes. Se perdió el reconocimiento de asimetrías explícitas en la implementación de la agenda, que daban lugar a un trato diferenciado y más favorable de acuerdo con las trayectorias de desarrollo, cediendo lugar al criterio de nivelación del campo de juego, usado en las negociaciones comerciales.

En el presente hay una mayor conciencia, urgencia e inquietud, porque el tiempo se ha acabado y las sociedades se ven ante el desafío de recuperar una agenda de acción sobre los temas globales. La correlación de fuerzas aún está claramente a favor del estilo dominante y solo un largo y complejo proceso de negociaciones y persuasión permitirá inclinar la balanza a favor del desarrollo sostenible.

I. Hacia una nueva economía política

Desde el trabajo clásico de Kindleberger (1986) sobre bienes públicos internacionales, se ha atribuido la debilidad de las reglas en la economía mundial a la ausencia o decadencia de una potencia hegemónica. Otros autores han afirmado que la cooperación en torno a intereses comunes puede lograrse, aun en ausencia de una potencia dominante, cuando las señales negativas en la economía internacional son lo suficientemente fuertes para generar una reacción de los actores más importantes¹⁶. Hoy estas señales ya existen bajo la forma de desequilibrios crecientes. Hay una percepción compartida de que el planeta sufre una amenaza cuyas consecuencias pueden ser catastróficas, lo que abre un espacio mayor para la cooperación internacional y para nuevas formas de gobernanza en torno a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En el mismo sentido, la revolución tecnológica puede ser puesta al servicio del nuevo estilo de desarrollo mediante políticas que reanimen la inversión y la orienten hacia la sostenibilidad y la igualdad. La revolución tecnológica abre nuevos frentes de expansión económica en temas medioambientales (energía renovable, bioeconomía, reducción de las emisiones y eficiencia en el uso de los recursos naturales) y de inclusión social (salud y educación, transporte y espacios urbanos integrados). El momento que atraviesa la economía mundial es oportuno para estimular nuevos frentes: ante la débil recuperación, se hace más necesario mejorar la distribución e incrementar la inversión. El exceso de ahorro y las tendencias al estancamiento secular podrían corregirse mediante inversiones que posibilitaran la transición desde el estilo dominante hacia patrones de producción y consumo menos contaminantes y más inclusivos.

Las tecnologías y las políticas públicas pueden generar las condiciones necesarias para el desacople entre crecimiento, empleo y emisiones. Una expansión coordinada de las economías con foco en las inversiones, a través de senderos de crecimiento bajo en carbono, sería una forma de keynesianismo ambiental global cuya contrapartida lógica, a nivel nacional, sería un gran impulso (*big push*) ambiental¹⁷, que estimulara la innovación y el cambio estructural favorables a ese desacople¹⁸. El concepto de “gran impulso ambiental” hace referencia a tres características de las inversiones para el desarrollo: la complementariedad entre distintos tipos de inversión, incluso en educación y capacidades tecnológicas; la expansión de los mercados hacia bienes menos intensivos en carbono o en recursos naturales, y la realización de inversiones públicas por un período prolongado, hasta que la inversión privada pueda sostener la expansión.

¹⁶ En cuanto al papel estabilizador de las grandes potencias, véase Kindleberger (1986). La posibilidad de que haya cooperación sin hegemonía fue explorada por Keohane (1989). Una discusión de los orígenes y el desarrollo de esta idea se encuentra en Meardon (2014, págs. 351-374).

¹⁷ La expresión hace referencia al modelo de desarrollo y a la expresión planteados por Rosenstein-Rodan (1943). Véase también Bayramoglu y Jackes (2009), Torras (2009) y De Oliveira y Lima (2015).

¹⁸ Existen ejemplos recientes de países que se han movido en esa dirección, en particular Alemania, pero también economías de la periferia como Portugal (véase Harris, 2013, pág. 10), donde el paquete keynesiano de estímulos generó un alivio externo, un punto tradicionalmente importante para las economías en desarrollo en general, y para los países de América Latina y el Caribe en particular. Pero también se encuentran ejemplos en la región. Nicaragua genera hoy más de la quinta parte de la electricidad (21%) a partir del viento, con lo que se ha situado dentro del grupo de países líderes a nivel mundial en el uso del recurso eólico. Costa Rica logró en 2015 un despacho eléctrico de fuentes renovables casi en un 100%. Fue el primer país en plantear una iniciativa de neutralidad de carbono, que contribuirá a frenar el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el cambio climático. Este compromiso fue anunciado en 2007 y sus metas se replantearon a finales de 2014. Su cumplimiento implicará cambios profundos en la producción y consumo de energía, siendo el transporte uno de los ejes que requerirán transformaciones mayores.

El cuidado del medio ambiente tiene que ser considerado en el contexto y como parte inseparable del cambio estructural y el desarrollo¹⁹. En las economías que hoy son ricas, el crecimiento produjo un gran impacto ambiental; muchas de ellas son las principales emisoras de gases contaminantes. Por ello, es políticamente difícil que los países pobres renuncien a sus aspiraciones de crecimiento y bienestar para reducir las emisiones. La disminución de las brechas tecnológicas entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo es central para la generación de los dos bienes públicos globales mencionados: la estabilidad para el crecimiento y la protección ambiental. La concentración de los ingresos, la tecnología y las capacidades en los países desarrollados alimenta las migraciones, así como las tensiones y conflictos en distintas partes del mundo, lo que en varios países ha redundado en el resurgimiento de actitudes xenófobas y grupos ultranacionalistas. En una entrevista acerca de la crisis de los refugiados y emigrantes en Europa, el Premio Nobel de Economía de 2015, Angus Deaton, expresó que ella era el resultado de siglos de crecimiento desigual: lo que estamos presenciando actualmente es el resultado de cientos de años de un desarrollo dispar de los países ricos, que ha dejado atrás a gran parte del mundo —afirmó (*Washington Post*, 2015)²⁰.

La reducción de las brechas es imposible sin nuevas formas de gobernanza global que ayuden a difundir las capacidades tecnológicas requeridas para producir una oferta diversificada y sostenible en las economías en desarrollo. Sin esto, estándares laborales y ambientales más exigentes podrían erigirse como barreras proteccionistas, haciendo inviable el objetivo de reducir las desigualdades globales. Durante mucho tiempo se pensó que el cuidado del medio ambiente era un lujo de los países ricos: “cuanto más rico, más verde” (*the richer, the greener*); pero si se vincula el cuidado del medio ambiente con el tema del desarrollo, también es válida la causalidad inversa: “cuanto más verde, más rico” (*the greener, the richer*) (Galindo, 2010).

La capacidad de los elencos técnicos y políticos de los gobiernos para promover una mayor cooperación internacional dependerá también de la fuerza y compromiso de los actores internos favorables al cambio de estilo. Hay dos factores que actúan a favor del desarrollo de alianzas en torno a la Agenda 2030 y los ODS dentro de los países y que tienen un papel central para lo que Evans (2008) denomina el nuevo Estado desarrollista del siglo XXI. Por un lado, la construcción de capacidades exige cada vez más la provisión de servicios como los de salud y educación. Si bien el acceso a servicios siempre tuvo un efecto positivo sobre la productividad, la complementariedad entre un Estado que proporciona esos bienes al conjunto de la sociedad y el surgimiento de nuevos sectores innovadores es más fuerte que en el pasado²¹. Por otro lado, los impactos de las nuevas tecnologías sobre el empleo y el mercado de trabajo generan elevados niveles de inestabilidad e incertidumbre: ningún empleo parece estar garantizado ante el progreso técnico y la eliminación permanente de tareas y puestos. Un instrumento adicional a esta oferta para evitar que los trabajadores se opongan al cambio técnico y lograr que se sumen a la construcción de capacidades es el fortalecimiento de los sistemas de ingreso mínimo universal, los seguros de desempleo y los mecanismos de protección y reinserción, así como discutir la posibilidad de reducir la jornada laboral. Esta ha sido la historia exitosa de las pequeñas economías abiertas de Europa, donde la apertura al comercio mundial coexiste con una fuerte presencia del Estado en la protección social y los sistemas nacionales de innovación.

Mediante la provisión universal de bienes y servicios en materia de educación y salud, y los mecanismos de protección universal, el nuevo Estado desarrollista podría contar con alianzas fuertes. Un Estado de este tipo vincularía mucho más fuertemente el componente de inclusión e igualdad con la expansión de las capacidades y la competitividad. La combinación de nuevas tecnologías con innovaciones orientadas a la inclusión y la protección del medio ambiente ampliaría los espacios y redefiniría las modalidades de pacto social.

El avance en un sendero de crecimiento menos intensivo en carbono puede producir su propio efecto de “candado” sobre las políticas y la economía política. A medida que las innovaciones que hacen posible el desacople o mitigan los efectos de la contaminación (las tecnologías verdes en general) ganan peso y competitividad en la estructura productiva y de comercio, se conforma un conjunto de firmas con fuerza y escala suficiente para disputar por la influencia política con los intereses ligados al estilo de desarrollo dominante. Este proceso tiene riesgos; es probable que las firmas y países pioneros

¹⁹ Ya en 1973, Furtado resaltaba que era imposible que todos los países reprodujeran los patrones de consumo del mundo desarrollado.

²⁰ *The New York Times* (2015) informa que hay 60 millones de desplazados como consecuencia de la persecución y la guerra, la mitad de los cuales son niños.

²¹ De acuerdo con Evans (2008), solo un compromiso emprendedor enérgico y eficiente por parte de las instituciones públicas puede lograr el objetivo. A su juicio, los Estados deben encontrar al mismo tiempo la forma de resistirse a la lógica tradicional de la economía política que los lleva a sobreproteger el control de los monopolios sobre las ideas existentes, lo que restringe el acceso a estas ideas y su utilización, y reduce el crecimiento y el bienestar. La forma más evidente de iniciar esta acción estatal más enérgica sería favorecer la prestación efectiva de servicios de ampliación de capacidades. Ya que todos los Estados modernos desempeñan un papel fundamental en la provisión de salud y educación, esta es una tarea que, en cualquier caso, atañe a las instituciones públicas.

se opongan a la difusión de las capacidades y quieran mantener sus posiciones monopólicas sobre la base de derechos de propiedad y patentes más restrictivas. Pueden conjugar sus intereses privados de maximización de activos competitivos con los intereses mercantilistas de sus gobiernos. Por ello, el desarrollo y la reducción de brechas internacionales no pueden dissociarse del componente verde e innovador del nuevo estilo de desarrollo. Sin ese componente, siempre habrá incentivos para la deserción hacia un sendero de crecimiento más contaminante, donde están las ventajas comparativas de las economías en desarrollo.

En el cuadro I.2 se comparan las tendencias estructurales y las políticas que sostienen el actual patrón de desarrollo (sobre la base de sus impactos en la región) con aquellas que podrían contribuir a un estilo de desarrollo sostenible, destacando el papel de los bienes públicos globales y las políticas internas que están detrás de cada estilo. El foco está en los problemas y externalidades negativos del actual estilo de desarrollo y la dirección de las políticas necesarias para corregirlos. Los principios de integralidad e interdependencia de los avances en distintos frentes se visualizan claramente, destacándose un amplio conjunto de interacciones positivas que podrían generar un efecto de candado de las políticas a favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cuadro I.2

Estilos de desarrollo: tendencias estructurales, políticas y mecanismos institucionales

Estilos de desarrollo	Estilo de desarrollo actual	Estilo de desarrollo sostenible
Brechas tecnológicas y productivas	Impactos negativos en América Latina y el Caribe <ul style="list-style-type: none"> • Divergencia tecnológica, de productividad y de ingresos con relación a las economías avanzadas. • Limitada difusión tecnológica entre los países y dentro de ellos. • Baja diversificación y persistencia de la especialización en sectores o actividades de bajo contenido tecnológico. 	Impactos positivos en América Latina y el Caribe <ul style="list-style-type: none"> • Cierre de brechas tecnológicas internas y externas. • Diversificación productiva y construcción de capacidades. • Escalamiento hacia bienes con mayor contenido tecnológico.
Bienes públicos globales: estabilidad del crecimiento y cuidado del medio ambiente	Gobernanza incapaz de proveer bienes públicos globales <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de regulación ante los movimientos especulativos de capital y los ciclos de liquidez. • Debilidad del sistema multilateral de comercio: reglas definidas en negociaciones bilaterales entre pocos grandes actores (multilateralismo de élite). • Debilidad de las reglas sobre inversión extranjera directa en países en desarrollo. 	Gobernanza para la provisión de bienes públicos globales <ul style="list-style-type: none"> • Nueva arquitectura financiera internacional. • Coordinación macroeconómica. • Multilateralismo y reglas de comercio con criterios ambientales, inclusión y desarrollo basados en la universalización del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. • Propiedad intelectual favorable a la transferencia tecnológica a países en desarrollo. • Apoyo a procesos de cambio estructural progresivo en economías en desarrollo (gran impulso (<i>big push</i>) ambiental). • Ayuda financiera para el desarrollo. • Integración productiva entre las economías en desarrollo.
Externalidades	Externalidades negativas <ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático, contaminación y destrucción de los bienes comunes. • Sesgo recesivo de la economía internacional (falta de demanda agregada). • Predominio de la dinámica financiera sobre la dinámica de la producción y el empleo. • Inestabilidad de precios de los productos básicos, la energía y las monedas. • Restricciones al acceso a la tecnología y a los mercados para las economías en desarrollo. • Competencia entre países en desarrollo por la inversión extranjera directa (reducción de los estándares (<i>race to the bottom</i>)). 	Externalidades positivas <ul style="list-style-type: none"> • Expansión coordinada y keynesianismo ambiental global. • Ajuste compartido por países superavitarios y deficitarios (sesgo a favor del crecimiento y el empleo en lugar del sesgo recesivo). • Estabilidad de los tipos de cambio y de los precios de los productos básicos y la energía. • Menos inestabilidad económica y menores riesgos de crisis sistémica. • Desacople entre crecimiento y emisiones. • Patrones de consumo sostenibles.
Políticas internas de desarrollo	Debilitamiento de las políticas internas de desarrollo <ul style="list-style-type: none"> • Débil o ausente política industrial y tecnológica. • Macroeconomía dominada por la balanza de pagos. • Ausencia de control de los movimientos de capital. • Debilidad de las políticas distributivas o dificultad para sostenerlas. • Fiscalidad no progresiva y favorable al elevado consumo energético. 	Fortalecimiento de las políticas internas de desarrollo <ul style="list-style-type: none"> • Fortaleza del sistema nacional de innovación y de la política industrial. • Construcción de capacidades. • Macroeconomía para el desarrollo: el corto plazo no domina sobre el largo plazo; políticas macroprudenciales; políticas contracíclicas; foco en el nivel y la composición de la inversión. • Políticas sociales y ambientales.
Desempeño	Impactos negativos <ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrios comerciales y restricción externa (<i>stop and go</i>). • Crisis cambiarias y financieras. • Persistencia de la desigualdad. • Conflictividad e intensidad de los flujos migratorios. • Debilidad de la provisión de servicios públicos. • Desigualdad multidimensional. • Inseguridad, segregación y contaminación en megaciudades. 	Impactos positivos <ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio externo y estabilidad cambiaria. • Cambio estructural progresivo y redefinición de la inserción en cadenas de valor. • Gran impulso ambiental y desacople entre producción y emisiones. • Empleos de calidad. • Universalismo e igualdad multidimensional. • Patrones urbanos más limpios e inclusivos. • Modernidad en la producción y el cuidado ambiental, en consonancia con la modernidad en los patrones de consumo.

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

El cambio hacia un estilo de desarrollo inclusivo y sostenible requiere de alianzas políticas y coaliciones que lo sostengan. Aunque se han logrado avances en materia de acuerdos para reducir las emisiones, muy poco se ha hecho en lo referente a la nueva arquitectura financiera o a la coordinación de políticas fiscales expansivas en las grandes economías, y casi nada en lo referente a la reducción de brechas entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Articular los aspectos ambientales con el desarrollo económico y social, y con la reducción de las brechas de capacidades podría generar nuevos tipos de alianza internas y externas favorables al nuevo estilo de desarrollo.

Bibliografía

- Antal, M. (2014), "Green goals and full employment: Are they compatible?", *Ecological Economics*, vol. 107.
- Bárcena, Alicia y Antonio Prado (2016), *Igualdad y desarrollo: génesis y estructura de la trilogía de la igualdad*, Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Bayramoglu, B. y J.F. Jackes (2009), "Environmental big push", *Economics Papers from University Paris Dauphine*, París.
- CDB (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2010), *Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad*, Montreal.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2014), "Technology, structural change and BOP-constrained growth: a structuralist toolbox", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, N° 1.
- Cordera, R. (2014), "Notas sobre desarrollo y globalización en América Latina", *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*, J. Máttar y D. Perrotti (eds.), Libros de la CEPAL, N° 126 (LC/G.2611-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Oliveira, G. y G.T. Lima (2015), "A Green Lewis Development Model", 11th Conference of the European Society for Ecological Economics, Universidad de Leeds, Reino Unido, junio.
- Evans, P. (2008), "The search for the 21st century developmental State", *Working Paper*, N° 4, Centre for Global Political Economy, Universidad de Sussex, diciembre.
- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.
- Furtado, C. (1961), "Desarrollo y subdesarrollo", *Colección Cuadernos*, N° 196, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- (1971), "Dependencia externa y teoría económica", *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, N° 150.
- (1973), "Underdevelopment and dependence: the fundamentals connections", *Working Papers*, N° 17, Center of Latin American Studies, University of Cambridge.
- (1984), *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*, Brasilia, Paz e Terra.
- Galindo, L.M. (2010), "Avances del estudio Crecimiento económico y baja intensidad de carbono para la economía mexicana", presentación en el Pabellón de México, 16° período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y 6ª Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (COP16/CMP6), Cancún.
- Gonzaga Belluzo, L. (2015), "La reciente internacionalización del régimen del capital", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, A. Bárcena y A. Prado (eds.), Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2013), "Las transformaciones en las relaciones centro-periferia y su impacto en el desarrollo de América Latina y el Caribe", XII Cátedra Raúl Prebisch, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Harris, J.M. (2013), "Green Keynesianism: beyond standard growth paradigm", *Working Paper*, N° 1303, Tuft University, febrero.
- Jacobs, M. (2013), "Green growth", *Handbook of Global Climate and Environmental Policy*, R. Falkner (ed.), Oxford, Wiley Blackwell.
- Kaul, I., I. Grunberg y N. Stern (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press.
- Keohane, R.O. (1989), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

- Keynes, J.M. (1941), "Post-war currency policy", *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, D.E Moggridge (ed.), vol. XXV, Londres, Macmillan.
- Kindleberger, C.P. (1986), "International public goods without international government", *American Economic Review*, vol. 76, N° 1.
- Meardon, S. (2014), "On Kindleberger and hegemony: From Berlin to MIT and back", *History of Political Economy*, vol. 46, N° 1.
- Medina Echavarría, J. (1959), *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago, Andrés Bello.
- (1962), *Aspectos sociales del desarrollo económico de América Latina*, vol. I, Lieja, UNESCO.
- Milanovic, B (2007), "Why we all care about inequality (but are loath to admit it)", *Challenge*, vol. 50, N° 6.
- Naciones Unidas (2015a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*, Nueva York.
- (2015b), "A DESA Briefing Note on the Addis Ababa Action Agenda", Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) [en línea] <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/DESA-Briefing-Note-Addis-Action-Agenda.pdf>.
- (2015c), "Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2015d), "Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo" (A/RES/69/313), Nueva York.
- (2002), *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002*, Nueva York, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.A.7.
- Ocampo, J.A., C. Rada y L. Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nueva York, Columbia University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, París.
- Piketty, T. (2013), *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1970), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), junio.
- Pollin, R. (2012), "Getting real on jobs and the environment: Pipelines, fracking, or clean energy?", *New Labor Forum*, vol. 21, N° 3.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, (E/CN.12/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "The problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53.
- SDSN (Red de Soluciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible) (2013), "The Structural Transformations towards Sustainable Development. Background paper for the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda", 3 de marzo [en línea] <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/130307-Structural-Transformations-towards-Sustainable-Development-final.pdf>.
- Setterfield, M. (2013), "Wages, demand and US macroeconomic travails: Diagnosis and prognosis", *After the Great Recession: The Struggle for Economic Recovery and Growth*, B.Z. Cynamon, S. Fazzari y M. Setterfield (eds.), Nueva York, Cambridge University Press.
- Stern, N. (2006), *The Economics of Climate Change*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J.E. (2012), *The Price of Inequality*, Nueva York, Penguin Books.
- (2002), *Globalization and its Discontents*, Norton.
- Sunkel, O. (1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/G. 1143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- The New York Times* (2015), "The displaced", 7 de noviembre.
- Torras, M. (2009), "Social entrepreneurship, social value, and the environmental "big push": Some remarks", *Complexity Science and Social Entrepreneurship: Adding Social Value Through Systems Thinking*, J. Goldstein, J. Hazy y J. Silberstang (eds.), Litchfield Park, ISCE Publishing.
- Washington Post* (2015), "Princeton professor Angus Deaton wins Nobel Prize in economics", 12 de octubre.
- Wisman, J.D. (2013), "Wage stagnation, rising inequality and the financial crisis of 2008", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, N° 4.



Se aceleran los cambios tectónicos de alcance mundial

- A. China redefine espacios y estrategias en la economía internacional
 - B. Los megaacuerdos crean mercados megarregionales
 - C. La población crece menos y envejece
 - D. Un mundo en crisis ambiental
 - E. La nueva revolución tecnológica
- Bibliografía

Se aceleran los cambios tectónicos de alcance mundial

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

A. China redefine espacios y estrategias en la economía internacional

1. El retorno del gigante asiático

Uno de los cambios de mayor importancia de las últimas décadas es la consolidación de China como potencia económica y geopolítica con una posición predominante en el mundo, como la que tuvo hasta fines del siglo XVIII (Toynbee, 1961). Su capacidad de incorporar progreso técnico y cambiar su estructura productiva ha permitido reducir la brecha del PIB per cápita con respecto al de los países más avanzados. En 2014, las economías china y estadounidense realizaban el 16,6% del PIB mundial cada una y la primera explicaba la mayor parte del aumento de la participación de los países emergentes en esa variable (véase el gráfico II.1). Entre 1993 y 2014, la participación de las economías emergentes y en desarrollo aumentó del 42% al 57%; si se excluyera a China, el aumento sería solo de 4 puntos porcentuales (del 37% al 41%).

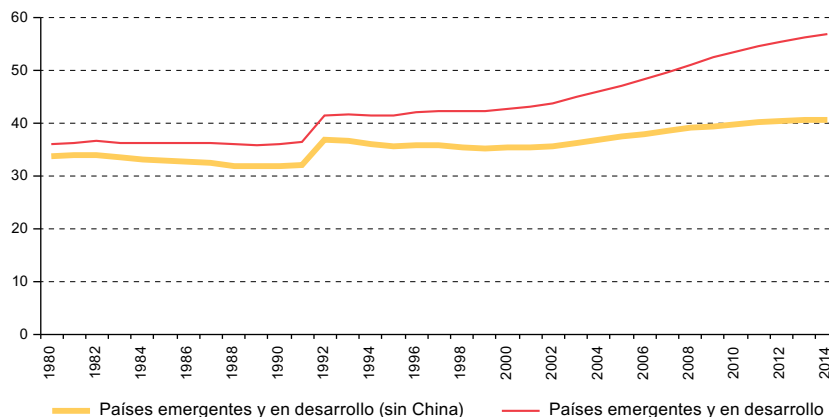
El nuevo papel de China en la economía internacional fue resultado de su excepcional dinamismo económico: durante casi tres décadas, a partir del inicio de las reformas económicas en 1979, mantuvo una tasa media de crecimiento real cercana al 10%, un caso único en la historia económica (Liu, 2015). Su contribución al crecimiento global ha aumentado, ya que pasó del 5% en la década de 1980 al 25% en el lapso 2000-2014. En el último período, fue la economía que más contribuyó al crecimiento mundial, seguida por los Estados Unidos (21,2%).

El crecimiento económico chino se benefició mucho con la estrategia de las corporaciones multinacionales de relocalizar su producción y empleo en una amplia gama de industrias y servicios hacia regiones que ofrecían menores costos de producción¹. Este proceso, que también incluyó a países como la India, México y otros países

¹ La mayor parte de la localización de actividades productivas hacia China se originó en los países desarrollados (Estados Unidos, 38%; Reino Unido, 15%; Europa continental, 21%; Australia, Canadá y Nueva Zelanda, 4%, y Japón, 15%). Véase USA-China Economic and Security Review Commission (2004).

asiáticos, centroamericanos, caribeños y de Europa Oriental, expandió los mercados internacionales y aumentó la importancia de las cadenas mundiales de producción y distribución.

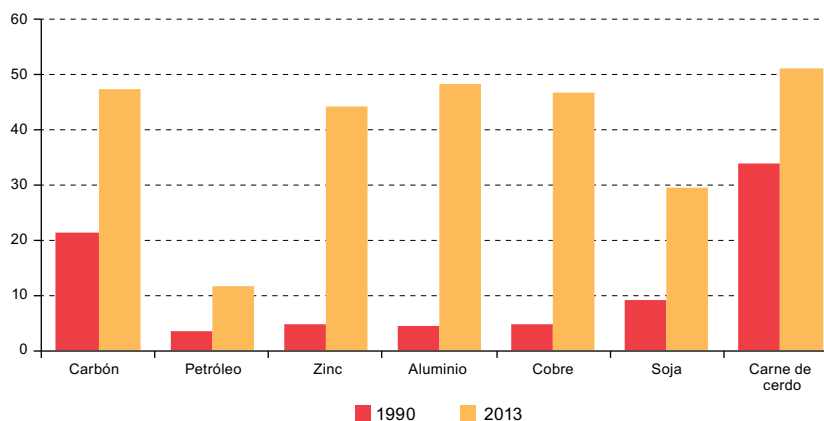
Gráfico II.1
Países emergentes y en desarrollo: participación en el producto mundial
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, abril de 2015.

De este modo, China comenzó a jugar un gran papel en el comercio internacional y llegó a convertirse en uno de los principales socios comerciales de los países desarrollados y de algunas economías en desarrollo, particularmente de América Latina y el Caribe. Es el segundo socio comercial de la Unión Europea y de los Estados Unidos, su tercer mercado de exportación y su principal fuente de importaciones (Comisión Europea, 2015). Además de ser el principal exportador mundial y el segundo importador de bienes y servicios, se transformó en un importante consumidor e importador de materias primas (véase el gráfico II.2). Además de promover fuertes procesos especulativos, esto impulsó sus precios al alza e hizo que entre 2000 y 2013 se registraran máximos históricos².

Gráfico II.2
China: participación en el consumo mundial de productos seleccionados, 1990 y 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización (FAOSTAT); Oficina Mundial de Estadísticas del Metal; Administración de Información Energética de los Estados Unidos y Asociación Mundial del Acero.

² En 2014 China fue el primer exportador y el segundo importador mundial de bienes, y el quinto exportador y el segundo importador mundial de servicios (OMC, 2015, cuadros I.7 y I.9).

La estrategia comercial se complementó con su desempeño como centro de producción y distribución de empresas transnacionales, especialmente de Asia y los Estados Unidos, al tiempo que impulsó el crecimiento de los países productores de productos básicos mediante inversiones extranjeras directas que superaron el 50% del total en Afganistán, el Ecuador, Guinea, el Níger, Sierra Leona y Zimbabwe³. La participación de la inversión china en países que cuentan con grandes dotaciones de recursos naturales aumenta la posibilidad de que se transformen en fuertes competidores de América Latina y el Caribe en importantes mercados agrícolas y de minerales.

Como parte de un proceso de transición desde un modelo basado en el sector externo y la inversión hacia otro con mayor peso del consumo y los servicios, la economía china se ha desacelerado. Se espera que su tasa de crecimiento, que en promedio rondaba el 10% entre 1980 y 2014, disminuya a menos del 7% en el próximo quinquenio, aunque algunos analistas esperan una tasa sensiblemente menor. La implicación más importante de esta nueva normalidad es que disminuirá su contribución al crecimiento económico y al comercio mundial, así como su aporte a la demanda de productos básicos, lo que implica un factor adicional de incertidumbre en la economía mundial⁴. Al desafío de reequilibrar su patrón de crecimiento, se suman focos de fragilidad interna, entre los que destacan el creciente endeudamiento y la concentración de la deuda en sectores económicos y municipalidades donde no existe una regulación adecuada, así como el crecimiento del sistema bancario paralelo, que representa cerca del 51% del PIB.

2. El mundo se reordena ante el nuevo actor

El avance de China impacta en la economía política internacional en ámbitos importantes para la región, como las relaciones internacionales, las relaciones con los Estados Unidos y la propia China, y el proceso de integración regional.

A nivel mundial, el nuevo peso geopolítico de China podría ser considerado favorable para incorporar las demandas de los países en desarrollo a la agenda internacional, por ejemplo, en foros como el Grupo de los 20 (G20). China se percibe a sí misma como un intermediario entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y ha buscado forjar lazos con estos últimos, sobre todo con los BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica). El Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) creado en julio de 2015 (previamente conocido como el Banco de Desarrollo de los BRICS) es un ejemplo de esa aproximación. Sin embargo, los avances han sido débiles y poco institucionalizados.

China busca ampliar su presencia en el sistema financiero internacional y para ello necesita que su moneda, el renminbi, sea considerada como reserva de valor⁵. Para ello deberá adecuarse a grados más altos de liberalización de la cuenta de capital. El país ha estado aislado de la inestabilidad generada por las finanzas globales porque ha mantenido restricciones a los movimientos de capital y le preocupa tener que levantar estas restricciones en un sistema internacional con gran potencial para generar burbujas e inestabilidad —sobre todo teniendo en cuenta que su sistema financiero interno muestra signos de debilidad ante la magnitud de la banca paralela y los préstamos inmobiliarios—. Así, su posición podría converger con la latinoamericana en la defensa de bienes públicos globales que otorguen mayor peso al financiamiento internacional al desarrollo, el fortalecimiento de las políticas macroprudenciales y la regulación de los movimientos de capital de corto plazo.

El mayor grado de proactividad de China en las relaciones internacionales ha llevado a los Estados Unidos a ensayar respuestas para evitar una erosión de su influencia en el mundo. Un ejemplo reciente es el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), cuya negociación concluyó en octubre de 2015, que incluye a ese país y 11 economías de la cuenca del Pacífico, entre ellas 3 latinoamericanas (Chile, México y Perú). Si este acuerdo es aprobado por los Parlamentos, se establecerán nuevas reglas para la inversión y el comercio que regirán en economías que realizan el 36% del PIB y la cuarta parte del comercio mundial. El Acuerdo de Asociación Transpacífico es una respuesta de los Estados Unidos a la creciente influencia de China en Asia, como se refleja en su liderazgo en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (que incluye a tradicionales aliados de los Estados Unidos en la zona del Pacífico e

³ Según la Unión Europea, la mitad de las exportaciones chinas se originan en empresas transnacionales que operan en las zonas de procesamiento de ese país (Comisión Europea, 2015).

⁴ El término “nueva normalidad”, adoptado en el Foro de Desarrollo de China en marzo de 2015, consiste en un cambio estructural con cuatro aristas: servicios, innovación, reducción de la desigualdad (especialmente urbano-rural) y sostenibilidad ambiental. Surge a partir de las declaraciones del presidente Xi Jinping acerca de que su modelo de crecimiento económico era “desequilibrado y descoordinado” (Tercera Sesión Plenaria del Comité Central del Partido Comunista de China, noviembre de 2013).

⁵ El renminbi fue incluido en la canasta de monedas del Fondo Monetario Internacional (FMI) el 1 de diciembre de 2015 [en línea] <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-12-02&dtB=02-12-2015%2000:00&PaginaId=8&bodyid=2>.

incluso un país de América Latina y el Caribe, el Brasil) y en la iniciativa de la nueva Ruta de la Seda. Esta última tiene dos dimensiones: una terrestre y otra marítima. La primera busca fortalecer las comunicaciones entre China, Asia Central y la Unión Europea, con énfasis en la construcción de ferrovías, mientras que la segunda tiene por objeto apuntalar el comercio a través del Océano Índico y del Pacífico Occidental, estrechando los vínculos de China con el sudeste de Asia y con los países del Mediterráneo y el Golfo Pérsico.

El nuevo papel de China también se hace sentir en el ámbito regional latinoamericano. Si bien el país no quiere ser visto como una amenaza al liderazgo estadounidense, el gran aumento del comercio, las inversiones y los préstamos chinos ha generado una nueva realidad de influencia y poder. Ello ocurre no solo porque China ha financiado numerosos proyectos y se ha convertido en una fuente alternativa de financiamiento y tecnología para varios países con dificultades en su cuenta corriente, sino también porque la bonanza de los productos básicos amplió el margen de autonomía de las economías de América del Sur. Esta mayor autonomía ha dado lugar a distintas estrategias comerciales. Así, México, Centroamérica y los países de la costa del Pacífico se han aproximado más a los Estados Unidos y han celebrado acuerdos de libre comercio con ese país, mientras que los países de la costa atlántica han sido más renuentes a fortalecer ese vínculo. Esto ha fragmentado las relaciones hemisféricas y regionales.

A pesar de sus intereses comunes y de los espacios potenciales de cooperación, la relación entre China y América Latina y el Caribe ha sido predominantemente de tipo Norte-Sur. China ha mostrado una presencia creciente en la región en proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales. Aunque el país se percibe como una economía en desarrollo y demanda ser tratado como tal en los foros internacionales —lo que le permite aplicar exitosas políticas de cambio estructural—, en sus relaciones con otras economías en desarrollo tiende a actuar de acuerdo con lo previsto por el modelo de centro-periferia. Es necesario, entonces, redefinir los términos de esta relación para impulsar un nuevo estilo de desarrollo basado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

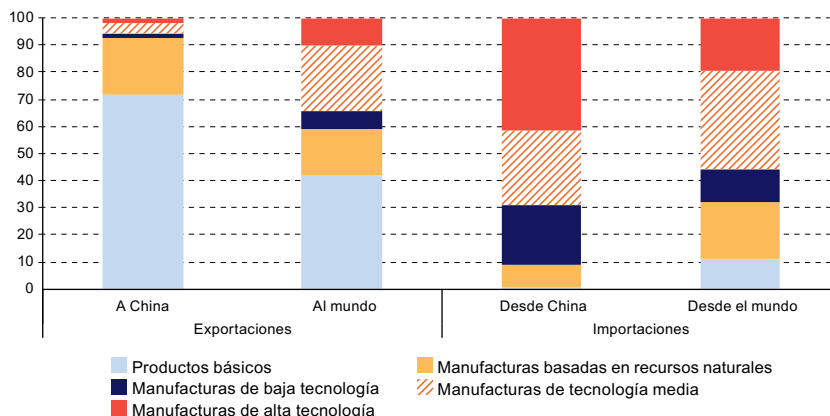
Por otra parte, la política china no responde a las mismas motivaciones en las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. Mientras que en América del Sur se interesa en acceder a recursos naturales, este no es el determinante principal de su presencia en el Caribe y Centroamérica. En países como Jamaica y Nicaragua, China invierte en la infraestructura de transporte para utilizarla como plataforma *off-shore* de su comercio. En otras economías del Caribe y Centroamérica, las empresas chinas han identificado oportunidades de inversión donde no lo hicieron inversionistas nacionales o de otros países. Finalmente, en su condición de potencia mundial, tiene interés en lograr una mayor presencia diplomática en la subregión, donde varios países mantienen relaciones diplomáticas con el gobierno de Taipéi.

La región debería crear condiciones para negociar desde una posición más ventajosa las oportunidades que surgen en sus relaciones con China o de los márgenes de autonomía generados por los nuevos mercados y fuentes de financiamiento. Mientras que el mundo se mueve hacia megaacuerdos comerciales y se articula en torno a un conjunto de pocos pero grandes actores (Estados Unidos, la Unión Europea y China), integrados a sus regiones y con gran poder de negociación, América Latina sigue fragmentada y sin una estrategia común. Es posible que, en algunos países, el optimismo de los años de bonanza haya debilitado el interés en la integración. El fin del auge y las dificultades del escenario internacional hacen necesario un esfuerzo a favor de la convergencia y el fortalecimiento de los mecanismos de integración regional.

3. Efectos contradictorios de la relación con China

El éxito de China a la hora de reducir brechas de ingresos y capacidades con respecto a las economías avanzadas deja importantes lecciones a América Latina y el Caribe. La primera de ellas es que la diversificación de la estructura productiva hacia sectores con mayor intensidad en conocimientos es un vector central del desarrollo. Esa diversificación se dio gracias a la incorporación de sectores manufactureros cada vez más avanzados que transformaron su patrón de especialización internacional. Si bien el cambio estructural de China la reposicionó en el mundo, para gran parte de América Latina y el Caribe implicó el reforzamiento de la especialización en productos básicos. En el gráfico II.3 se muestra que los bienes de tecnología media y alta tienen menos peso relativo en la estructura de las exportaciones de la región a China que en sus exportaciones a otras regiones del mundo. Las manufacturas latinoamericanas se dirigen sobre todo a los Estados Unidos y a América Latina y el Caribe, mientras que las relaciones comerciales con China y Europa reproducen el patrón de comercio Norte-Sur. A la inversa, la región importa un porcentaje más alto de bienes de tecnología alta y media de China que de otras partes del mundo. Así, la transformación china hace aún más urgente avanzar en el cambio estructural.

Gráfico II.3
América Latina y el Caribe: estructura del comercio con el mundo y con China,
según intensidad tecnológica, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

La segunda lección es que la construcción de capacidades y el cambio estructural requieren políticas industriales y tecnológicas activas. La diversificación de la oferta supone el desarrollo de nuevas habilidades y conocimientos, única base perdurable de la competitividad, que permite que un país se mantenga como un actor importante en mercados dinámicos. La experiencia china confirma que para construir capacidades fueron necesarias políticas que desafiaran las ventajas comparativas estáticas (Chang, 2002)⁶. El papel de esas políticas es aún más importante en un momento en que la intensidad del progreso técnico interesa tanto como su dirección (qué objetivos deben priorizarse en la innovación). El consenso emergente indica que este debe dirigirse a desacoplar el crecimiento de la contaminación ambiental, así como a evitar el aumento de la desigualdad, para que el crecimiento sea compatible con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS.

Esta no ha sido la dirección del cambio estructural en China. Hay dos elementos muy negativos asociados a su experiencia: su impacto en los niveles de contaminación mundial y el notorio incremento de la desigualdad. China se ha convertido en el principal emisor mundial de gases de efecto invernadero como resultado de su rápido crecimiento basado en una matriz energética muy dependiente del carbón. Al mismo tiempo, el cambio estructural generó grandes desequilibrios regionales y en la distribución del ingreso. Territorialmente, el dinamismo económico se concentró en las zonas económicas especiales, de forma que los salarios en las zonas urbanas costeras son mucho más elevados que en el interior rural (Tao Yang y Zhou, 1999; Sicular y otros, 2007). Las desigualdades territoriales se combinaron con marcados aumentos de las primas por educación, lo que ha generado grandes diferencias en los salarios urbanos. La desigualdad de ingresos aumentó vertiginosamente desde las reformas económicas: hacia 2012 el coeficiente de Gini se encontraba en niveles cercanos a 0,55, una cifra mayor que la prevaliente en todos los países de la OCDE (OCDE, 2015) e incluso en algunos países latinoamericanos (Xie y Zhou, 2014; Hauser y Xie, 2005; Jansen y Wu, 2012).

Los elevados y persistentes superávits comerciales chinos han sido una fuente de volatilidad e incertidumbre para la economía mundial y han provocado guerras de tipos de cambio y una exagerada acumulación de activos financieros. Si bien la crisis financiera internacional corrigió muchos de esos desequilibrios —y es un factor que impulsa un cambio de modelo en China—, recientemente esos activos han vuelto a expandirse, lo que envía una señal de alerta a la economía mundial (FMI, 2015).

⁶ Las políticas industriales y tecnológicas han sido importantes tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo. Por ejemplo, Mazzucato (2011) señala que muchas de las tecnologías que grandes empresas, como Apple, incorporaron a sus productos fueron generadas en programas públicos de la industria militar o en investigaciones del sistema de salud de los Estados Unidos. Véase también Stiglitz (2014).

Además, hay fuertes tensiones entre el acercamiento del modelo económico chino al funcionamiento de una economía de mercado y la continua regulación de la actividad económica de acuerdo con los criterios de una economía centralizada. Estas fragilidades afectan su desempeño y repercuten en la economía global, como se manifestó en el auge de su mercado de valores entre junio de 2014 y junio de 2015, cuya abrupta caída redundó en un aumento generalizado de la volatilidad.

B. Los megaacuerdos crean mercados megarregionales

Gran parte del comercio y de la producción mundial se lleva a cabo dentro de cadenas de valor de alcance regional o mundial: casi el 80% del valor bruto de las exportaciones de bienes y servicios corresponde al comercio en esas cadenas, asociado a estrategias de empresas multinacionales (UNCTAD, 2013). Esta situación refleja la gran fragmentación geográfica de la producción iniciada a mediados de los años ochenta. El proceso ha sido impulsado por la disminución de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa, la reducción de los costos de transporte y los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Los países participantes en estas cadenas, más que encarar la producción íntegra de bienes o servicios finales, se especializan en ciertas tareas o segmentos del proceso productivo, lo que llevó a que el intercambio de bienes intermedios explicara el 43% del comercio (excluidas las exportaciones de petróleo) entre 2000 y 2014.

El comercio dentro de las cadenas de valor, en que un bien puede cruzar fronteras varias veces en distintas fases de la producción, es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia. Por ello, las principales cadenas de valor presentan altos niveles de comercio intrarregional (véase el cuadro II.1; OMC, 2011; Lim y Kimura, 2010), como se constata en las tres grandes redes de producción (fábricas) mundiales: la europea (centrada en Alemania), la de América del Norte (centrada en los Estados Unidos) y la asiática (centrada en un principio en el Japón y más recientemente en China) (Baldwin, 2012)⁷.

Cuadro II.1
Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas
en las exportaciones totales, 2008-2014
(En porcentajes)

Agrupación	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea (28 países)	67,7	66,9	65,4	64,5	62,8	62,1	63,2
TLCAN	49,3	47,6	48,3	48,0	48,4	49,2	50,2
ASEAN+5 ^a	47,0	48,4	49,4	49,7	50,4	49,8	51,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

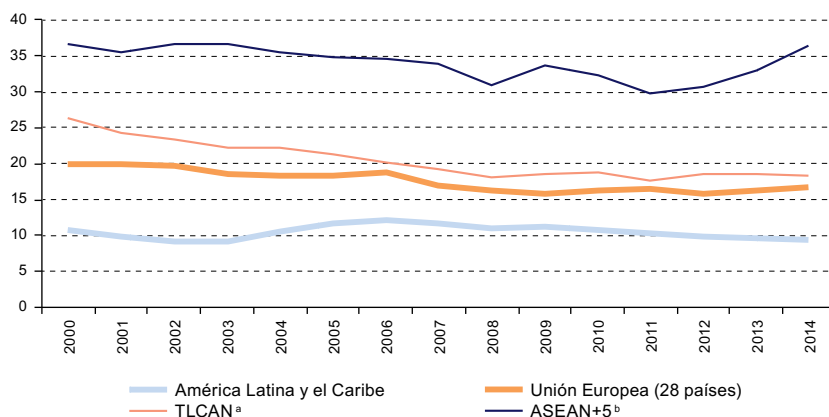
Nota: TLCAN = Tratado de Libre Comercio de América del Norte; ASEAN = Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

^a Incluye a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón, la provincia china de Taiwán y la República de Corea.

Ese comercio tiene una elevada proporción de bienes intermedios (partes y componentes), en particular en Asia Oriental, lo que refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las redes internacionales de producción (véase el gráfico II.4). La estructura de las cadenas puede cambiar según las capacidades y las políticas de cada país. China, por ejemplo, ha reducido el coeficiente importado de sus exportaciones después de la crisis mundial, especialmente en los sectores más intensivos en tecnología (véase el gráfico II.5).

⁷ Las redes de producción tienden a ser principalmente regionales, mientras que las de suministro suelen tener alcance mundial. Países como el Brasil, Chile y el Perú, por ejemplo, son importantes proveedores del hierro y el cobre empleados en diversas cadenas industriales asiáticas, pero participan poco en los procesos de transformación de esos minerales en productos manufacturados.

Gráfico II.4
Participación de los bienes intermedios en las exportaciones intragrupo, 2000-2014
 (En porcentajes)

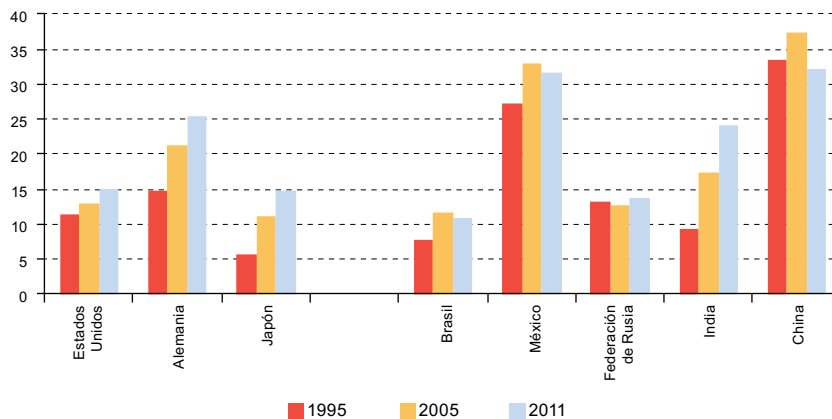


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

^a Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^b Incluye a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón, la provincia china de Taiwán y la República de Corea.

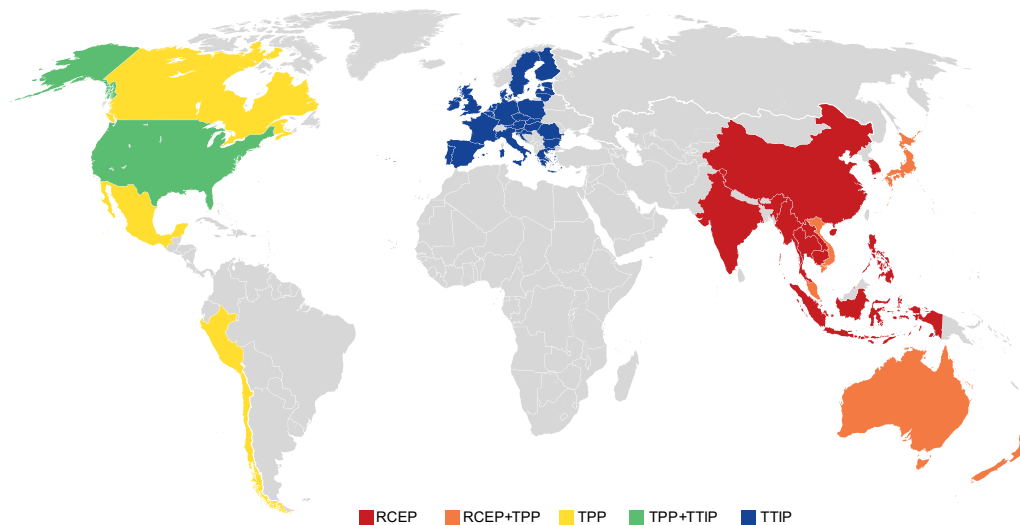
Gráfico II.5
Países seleccionados: contenido importado de las exportaciones de bienes y servicios, 1995, 2005 y 2011
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Organización Mundial del Comercio (OMC), base de datos Trade in Value Added (TIVA).

Los procesos de integración regional en torno a grandes mercados han sido un factor importante en la conformación de las “fábricas” mundiales. Un ejemplo es la “fábrica Asia”, espacio constituido por China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón, la provincia china de Taiwán, la República de Corea y las diez economías que son parte de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). En los hechos, estas economías conforman una región integrada por medio de los flujos de comercio e inversión extranjera directa, especialmente en el sector manufacturero. La integración de facto fue reforzada en los últimos años por un proceso de integración formal (de iure), mediante una red de acuerdos comerciales establecidos en torno a la ASEAN. La siguiente etapa de ese proceso sería la creación de una gran área de libre comercio que incluiría también a Australia, la India y Nueva Zelandia, mediante el proyecto de Asociación Económica Integral Regional (RCEP), cuyas negociaciones se iniciaron en mayo de 2013 (véase el mapa II.1).

Mapa II.1
Megaacuerdos en la economía internacional



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

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

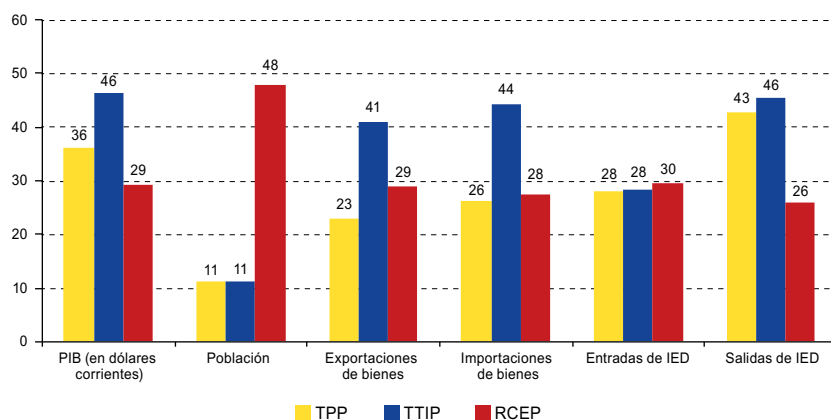
En Europa, el desarrollo de cadenas de valor se vio facilitado por el ingreso de varios países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea —y, por ende, a su mercado único— a partir de 2004. Completan esta área económica varias economías del Norte de África, de Oriente Medio y de la antigua Unión Soviética, con las que la Unión Europea ha suscrito acuerdos profundos de comercio e inversión⁸. Por su parte, la “fábrica América del Norte” ya operaba desde los años sesenta entre los Estados Unidos y el Canadá, en particular mediante redes de producción binacionales en el sector automotor. Su alcance se amplió con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que vinculó a ambas economías con México. Ello favoreció el desarrollo de encadenamientos productivos entre este país y los Estados Unidos, principalmente mediante la instalación de plantas de ensamblaje de componentes importados en sectores como los de automóviles, vestuario y electrónica. Además, forman parte de este espacio económico los países centroamericanos vinculados con México y los Estados Unidos por sendos acuerdos de libre comercio (en este último caso también se incluye a la República Dominicana).

A las iniciativas de integración en Asia, Europa y América del Norte se han sumado recientemente iniciativas megaregionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico y otros acuerdos que todavía se encuentran en etapa de negociación, como la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión (TTIP) entre los Estados Unidos y la Unión Europea, el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Japón, y la iniciativa de la Asociación Económica Integral Regional, que competiría con el Acuerdo de Asociación Transpacífico como modelo para definir las reglas de juego en Asia en los próximos años.

Las actuales negociaciones megaregionales tienen características que las distinguen de la mayoría de los acuerdos existentes. En primer lugar, difieren en escala: el número y tamaño de las economías involucradas en todos los casos representan proporciones importantes de la población, el producto, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales (véase el gráfico II.6). Es su escala lo que hace que los megaacuerdos generen cambios relevantes en las reglas de juego globales. En segundo término, todos apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica bilateral de la mayoría de los acuerdos regionales actuales. En tercer lugar, la agenda propuesta es mucho más amplia y compleja de lo que ha sido hasta ahora, incluido un número importante de áreas no abordadas por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En definitiva, buscan armonizar, o al menos hacer compatibles, las reglas bajo las que operan las fábricas mundiales (CEPAL, 2013a; Rosales y Herreros, 2014).

⁸ Por “acuerdos profundos” se entiende aquellos cuyo alcance excede la eliminación de los aranceles y otros obstáculos en frontera al comercio de bienes, y que abordan también aspectos regulatorios internos (detrás de la frontera) que pueden representar barreras al funcionamiento de las cadenas de valor. Entre estos se cuentan el tratamiento de la inversión extranjera, el comercio de servicios, la protección de la propiedad intelectual, y las normas y estándares técnicos.

Gráfico II.6
Agrupaciones seleccionadas: participación en el PIB, la población, el comercio y los flujos de inversión extranjera directa mundiales, 2013
(En porcentajes)



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

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

El prolongado estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC es uno de los factores que explican la irrupción de las negociaciones megaregionales. De prosperar, estas negociaciones tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión. A diferencia de la última gran negociación de este tipo (la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)), esta vez las reglas serían definidas fuera de la OMC por un número limitado de países, básicamente los que tienen mayor participación en el comercio en cadenas de valor. Esto debería ser motivo de preocupación para los países de la región, que —con escasas excepciones— participan poco en las redes internacionales de producción. Puesto que las negociaciones megaregionales se caracterizan por un fuerte énfasis regulatorio, sus resultados tendrían un impacto mayor sobre el comercio de la región que los que se alcancen en el ámbito arancelario. En particular, el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea puede definir nuevas reglas sobre temas emergentes del comercio internacional, dado el fuerte peso económico y la influencia en materia regulatoria de las partes. En este contexto, existe el riesgo de que se negocien normas y requerimientos ambientales, de calidad o trazabilidad de difícil cumplimiento para los exportadores de la región. Por ejemplo, el resultado de las discusiones entre los Estados Unidos y la Unión Europea sobre la comercialización de cultivos genéticamente modificados, el uso de hormonas en la crianza del ganado o la regulación de los biocombustibles tendrá importantes consecuencias para los países de la región exportadores de esos productos.

Además de su impacto sobre los flujos comerciales y de inversión, las negociaciones megaregionales incidirán en los grados de libertad de los países de la región para implementar políticas públicas en diversos ámbitos. Las nuevas reglas acordadas o en negociación en el Acuerdo de Asociación Transpacífico y la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión sobre propiedad intelectual, flujos de capital, manejo de información personal en Internet, empresas del Estado y temas laborales y medioambientales son algunos ejemplos. Así, entre otras, podrían verse reducidas las facultades de los gobiernos de la región para aplicar controles de capital con fines prudenciales, definir en forma autónoma sus niveles de protección laboral o ambiental, o garantizar el acceso a Internet con fines educacionales y de fomento de la innovación. Los países latinoamericanos que participan en las negociaciones megaregionales experimentarían de manera directa el impacto de esas nuevas normas, mientras que los que no participan se verían expuestos a ellas de manera indirecta, ya que sus resultados podrían constituir la base para futuros acuerdos multilaterales en la OMC⁹.

⁹ Cabe señalar que Chile, México y el Perú ya habían asumido varios de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Asociación Transpacífico en sus respectivos acuerdos de libre comercio previos con los Estados Unidos, por lo que en principio los ajustes necesarios en sus políticas y legislaciones serían menores que en el caso de países asiáticos como Malasia y Viet Nam, que no habían suscrito previamente acuerdos con los Estados Unidos.

Los acuerdos megarregionales tienen fuerte impacto en las estrategias de inserción internacional de los países de la región. Aunque en el Acuerdo de Asociación Transpacífico solo participan Chile, México y el Perú, el hecho de que el socio principal en ese proceso, los Estados Unidos, tenga acuerdos de libre comercio con Colombia, Centroamérica y la República Dominicana, y Panamá, hace posible que algunos de estos países busquen acercarse al Acuerdo de Asociación Transpacífico para evitar la caducidad de sus acuerdos con los Estados Unidos. De hecho, Colombia, Costa Rica y Honduras han manifestado, en distintos momentos y con distintos grados de formalidad, su interés en acceder a ese acuerdo.

Por otra parte, la posibilidad de que se concrete un acuerdo comercial de vasto alcance entre los Estados Unidos y la Unión Europea, mediante la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión, llevó a México a señalar su interés en participar en esa negociación. El Canadá ha concluido recientemente un amplio acuerdo comercial con la Unión Europea, mientras que esta agrupación y México acordaron en mayo de 2015 actualizar el acuerdo que los vincula desde 2000. En consecuencia, no se descarta en el mediano plazo el establecimiento de un acuerdo de nueva generación entre la Unión Europea y los miembros del TLCAN. Frente a esta eventualidad, es razonable suponer que otros países de la región que poseen acuerdos de libre comercio con la Unión Europea o los Estados Unidos buscarán mecanismos que les permitan evitar desviaciones de comercio e inversión que reduzcan la utilidad de esos acuerdos.

Como la irrupción de China, los megaacuerdos tienen aspectos positivos y negativos cuando se los mira desde la perspectiva de los bienes públicos globales y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Del lado positivo, es posible que estas negociaciones ayuden a definir estándares ambientales y sociales convergentes con los ODS. Del lado negativo, el debilitamiento del multilateralismo y la formación de megaacuerdos entre poderosos actores que ya tienen un alto nivel de integración de hecho, abren la posibilidad de una disminución del poder de negociación de los países en desarrollo. Los megaacuerdos no consideran los problemas específicos de las economías en desarrollo en cuanto al acceso a la tecnología, la reducción de brechas y la presencia en el mercado internacional; de esa forma, tienden a reducir los espacios de política disponibles para la región.

Es posible que en el futuro se configuren tres niveles de gobernanza del comercio internacional: a) la OMC en la regulación de los temas tradicionales; b) los acuerdos megarregionales en los nuevos temas asociados a las cadenas de valor, los servicios, los estándares y la propiedad intelectual, y c) las iniciativas de integración regional en Asia, África y América Latina, lideradas por los BRICS en sus respectivas zonas de influencia (Baldwin, 2012). En este contexto, podrían gestarse respuestas defensivas al estilo de bloques comerciales regionales, acentuando la fragmentación económica entre zonas o entre los países que participan en los megaacuerdos y los que no participan. Este sería un escenario negativo para la construcción de un sistema multilateral de comercio que contemple los intereses de las economías en desarrollo. El fenómeno megarregional desafía a América Latina y el Caribe a profundizar su proceso de integración como herramienta para mejorar su inserción en la economía mundial y la obliga a tener un papel mucho más proactivo en el debate mundial. Este problema es aún más complejo para el Caribe, en la medida en que la mayoría de sus países carece de una oferta exportable diversificada, de las capacidades requeridas para integrarse a cadenas de valor y de economías de escala.

C. La población crece menos y envejece

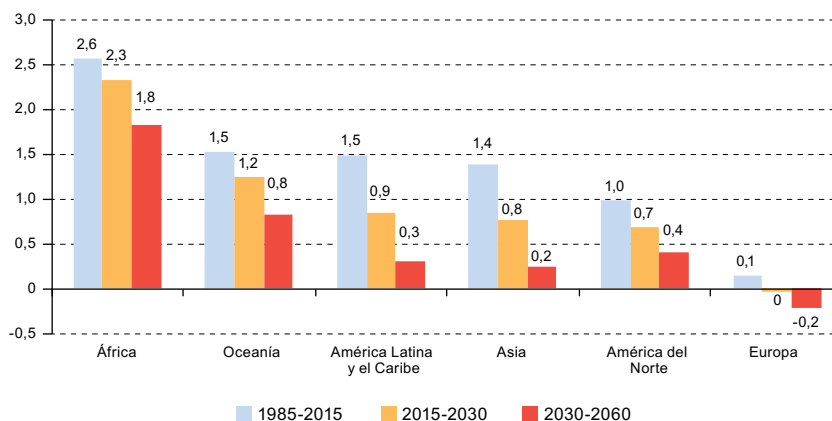
Los cambios demográficos tienen efectos importantes en la economía y la sociedad. En algunos casos son muy visibles y ocurren en plazos breves. Por ejemplo, la ola de refugiados de Oriente Medio que busca asilo en esa región o en Europa, las migraciones desde los países de Europa Oriental hacia el norte del continente, los flujos de trabajadores latinoamericanos hacia Europa y, sobre todo, hacia los Estados Unidos, y las migraciones dentro de la región han aumentado en los años 2000¹⁰. Otras transformaciones demográficas son más lentas y acumulativas, como los cambios en la estructura etaria de la población y sus tasas de crecimiento.

¹⁰ Las migraciones europeas y el tráfico de esclavos desde África han sido de enorme importancia en la historia económica latinoamericana.

1. Las implicancias migratorias del mayor crecimiento poblacional en los países pobres

El crecimiento de la población se ha desacelerado en todas las regiones. Se espera que la tasa de crecimiento sea menor al 1% anual en la mayoría de las regiones durante el período de los ODS (2015-2030), mientras que en las dos décadas previas superaba el 1,5% anual (véase el gráfico II.7). En los tres decenios siguientes (2030-2060), el crecimiento de la población se reduciría aún más: menos del 0,5% anual en la mayoría de las regiones. Este cambio de tendencia ha sido resultado del marcado descenso de la fecundidad¹¹.

Gráfico II.7
Tasas de crecimiento de la población por regiones, 1985-2015, 2015-2030, 2030-2060
(En porcentajes)



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

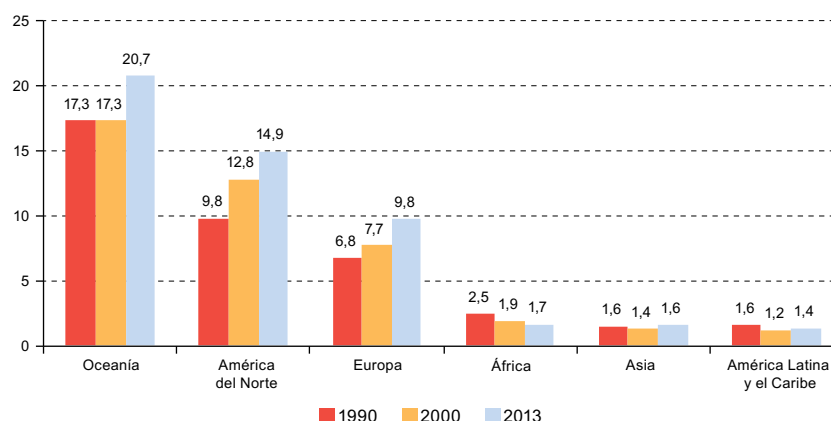
Una consecuencia importante de este cambio es el aumento de la preocupación política por las tasas de fecundidad demasiado bajas, las tasas de inmigración demasiado altas y el envejecimiento de la población (Lee y Mason, 2014). La creciente inquietud política sobre la fecundidad y la migración resulta especialmente preocupante porque puede aumentar la xenofobia: ante la baja fecundidad, grupos nacionalistas han asociado la identidad nacional a la población nacida en el país y consideran a los inmigrantes como una amenaza. Así, han ascendido grupos y partidos políticos xenófobos con plataformas hostiles y de discriminación en contra de los inmigrantes, los refugiados o las minorías religiosas y étnicas.

Un segundo rasgo distintivo es la redistribución de la población mundial. En 1985, cerca del 60% de la población mundial vivía en Asia, pero al final del período de los ODS, esa proporción habrá disminuido al 58%, y seguirá descendiendo hasta llegar al 52% en 2060. En contraste, en África vive una proporción cada vez mayor debido a la alta fecundidad. En 1985, el 11% de la población mundial vivía en ese continente, cifra que ha ascendido al 16% y alcanzará el 20% al término del período de los ODS. En 1985, el 15% de la población mundial residía en Europa, pero esta región actualmente solo alberga al 10% y esta cifra disminuirá al 9%. América Latina y el Caribe, América del Norte y Oceanía mantendrán sus cuotas actuales del 9%, el 5% y el 1%, respectivamente. En 2030, la cuota de la población latinoamericana será casi igual a la europea.

Una tercera característica es la creciente importancia de la migración internacional. En las tres regiones que reciben más inmigración (Europa, América del Norte y Oceanía) sigue aumentando el porcentaje de la población nacida en el extranjero (véase el gráfico II.8), lo que contrasta con el descenso o la estabilidad de ese porcentaje en América Latina y el Caribe, Asia y África.

¹¹ En los últimos 30 años, el número de hijos por mujer ha bajado de 6,5 a 4,7 en África, de 3,7 a 2,2 en Asia, de 4,0 a 2,2 en América Latina y el Caribe, y de 1,9 a 1,6 en Europa. En América del Norte hubo un leve aumento, de 1,8 a 1,9 hijos. El reciente cambio en la política de natalidad en China podría modificar esta tendencia.

Gráfico II.8
Población nacida en el extranjero, por regiones, 1990, 2000 y 2013
 (En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Trends in International Migration Stock: The 2013 Revision- Migrants by Age and Sex (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013/Age)*, Nueva York, División de Población, 2013.

La inmigración compensa el descenso de la fecundidad en las tres regiones más receptoras, mientras que actúa en el sentido opuesto en América Latina y el Caribe¹². El tema de la inmigración y los inmigrantes atraerá un gran interés durante el período de los ODS porque los países a los que llegará esa inmigración tendrán bajas tasas de fecundidad y porque los inmigrantes ya representan un porcentaje importante de la población en los países que los acogen. América Latina y el Caribe se ha caracterizado por ser una región de emigración, con movimientos importantes hacia fuera.

Hacia 2010, alrededor de 30 millones de latinoamericanos y caribeños residían en países distintos al de su nacimiento (un decenio antes esta cifra era de 26 millones). Esto implica que alrededor del 5% de la población total de América Latina y el Caribe reside en países distintos al de su nacimiento (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2
América Latina y el Caribe: inmigrantes y emigrados con respecto a la población total, por países de residencia y de nacimiento, alrededor de 2010
 (Estimaciones mínimas en miles de personas y en porcentajes)

País	Población total	Inmigrantes		Emigrados	
		Número	Porcentaje de la población del país	Número	Porcentaje de la población del país
Total América Latina y el Caribe	599 057	7 564	1,3	28 467	4,8
América del Sur	397 082	4 756	1,2	8 398	2,1
Argentina	41 223	1 806	4,4	710	1,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9 918	128	1,3	686	6,9
Brasil	198 614	592	0,3	874	0,4
Chile	17 015	320	1,9	429	2,5
Colombia	45 918	110	0,2	1 976	4,3
Ecuador	14 935	182	1,2	995	6,7
Guyana	753	12	1,6	374	49,7
Guayana Francesa	234	108	46,2	1	0,4
Paraguay	6 210	161	2,6	688	11,1
Perú	29 734	64	0,2	981	3,3
Suriname	518	39	7,5	4	0,8

¹² Por cada 100 nacimientos, 10 emigrantes dejaron América Latina y el Caribe en el período 2005-2010. Esa media esconde el gran peso de la emigración en varios países. Por ejemplo, en El Salvador hubo 46 emigrantes por cada 100 nacimientos y esa cifra ascendió a 39 en Jamaica, 32 en Cuba, 29 en Nicaragua y 24 en el Perú.

Cuadro II.2 (conclusión)

País	Población total	Inmigrantes		Emigrados	
		Número	Porcentaje de la población del país	Número	Porcentaje de la población del país
Uruguay	3 374	77	2,3	242	7,2
Venezuela (República Bolivariana de)	28 996	1 157	4,0	439	1,5
Centroamérica	161 118	1 672	1,0	15 550	9,7
Belice	322	47	14,6	6	1,9
Costa Rica	4 545	386	8,5	111	2,4
El Salvador	6 038	37	0,6	1 316	21,8
Guatemala	14 732	59	0,4	919	6,2
Honduras	7 504	24	0,3	611	8,1
México	118 618	968	0,8	11 863	10,0
Nicaragua	5 738	33	0,6	597	10,4
Panamá	3 621	117	3,2	126	3,5
El Caribe^a	40 857	1 135	2,8	4 519	11,1
Antillas Neerlandesas	202	53	26,2	2	1,0
Bahamas	361	33	9,1	1	0,3
Barbados	280	28	10,0	18	6,4
Cuba	11 308	15	0,1	1 297	11,5
República Dominicana	9 898	396	4,0	1 070	10,8
Guadalupe	457	105	23,0	0	0,0
Haití	10 000	35	0,4	994	9,9
Jamaica	2 741	30	1,1	803	29,3
Martinica	395	71	18,0	1	0,3
Puerto Rico	3 710	324	8,7	10	0,3
Santa Lucía	177	10	5,6	22	12,4
Trinidad y Tabago	1 328	34	2,6	301	22,7

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), sobre la base de J. Martínez, M.V. Cano y M. Soffia, "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Nota: Los datos de la ronda de censos de 2010 en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) se obtuvieron a partir de la base de datos IMILA. En el resto de los casos, las cifras provienen de la División de Población de las Naciones Unidas. Las estimaciones de emigrantes son mínimas, ya que consignan un número limitado de países de Europa y Oceanía.

^a Se excluyen: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bermudas, Dominica, Granada, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas.

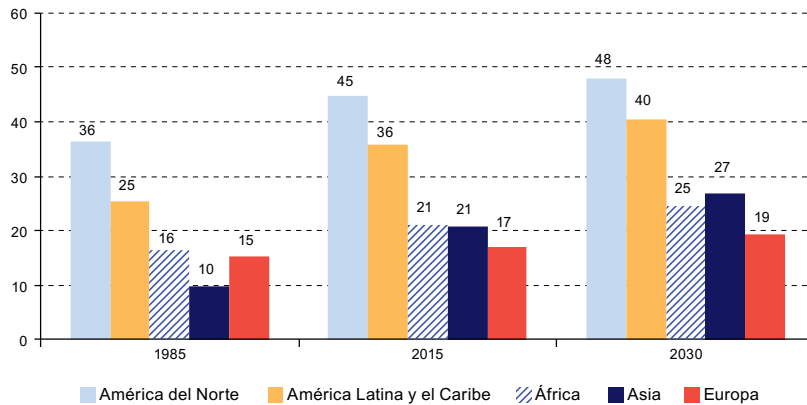
Por su parte, la población extranjera que residía en países de la región alcanzaba los 7,6 millones de personas alrededor de 2010, equivalente a un cuarto del número de emigrados y solo al 1,3% de la población de la región. Los inmigrantes provienen tanto de ultramar como de la propia región. En el primer caso, representan un 37,2% de la población inmigrante (y continúan perdiendo importancia relativa), mientras que en el segundo equivalen al 62,8% (y siguen en aumento en relación con las décadas anteriores). El peso de la población inmigrante sobre la población nativa es más o menos homogéneo entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe y oscila entre un 0,9% y un 2,8%.

2. El envejecimiento y la urbanización cambian los patrones de consumo y producción

En 2008, por primera vez, la mayoría de la población mundial vivía en zonas urbanas. La creciente urbanización fue acompañada por el crecimiento de megaciudades con más de 10 millones de habitantes y de ciudades de gran tamaño con más de un millón de habitantes —las llamadas ciudades millonarias—. En 1950 existían solo 2 megaciudades (Tokio y Nueva York) y 77 ciudades millonarias. Actualmente hay 29 megaciudades y 501 ciudades millonarias, y se proyecta que durante el período de los ODS se creen 12 megaciudades y 160 ciudades millonarias.

Un porcentaje cada vez mayor de la población mundial vive en las grandes urbes (véase el gráfico II.9). Mientras en 1950 solo el 7% vivía en ciudades de gran tamaño, en 2030 el 27% vivirá en una gran metrópolis. América Latina y el Caribe es la región en la que esta tendencia se observa con mayor claridad: en 1985, el 25% de la población vivía en ciudades con más de un millón de habitantes, hoy la cifra alcanza el 36% y al final del período de los ODS será del 40%. De las diferentes regiones, solo América del Norte ya supera esta cifra con un 45%. También en Asia y África hay un sólido crecimiento de la población que pasa a vivir en ciudades de más de un millón de habitantes: en Asia, el 21% de la población vive en una gran urbe (el doble del 10% registrado en 1985), mientras que en África se ha pasado del 16% al 21% en el mismo lapso.

Gráfico II.9
Población residente en una gran metrópolis (más de un millón de habitantes), 1985, 2015 y 2030
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, División de Población, 2014.

Un último rasgo del panorama demográfico mundial es el cambio en la distribución de la edad de las poblaciones nacionales. La caída de la fecundidad y la mayor longevidad han llevado al progresivo envejecimiento de la población mundial. Durante la mayor parte de la historia, las sociedades eran jóvenes y los menores de 20 años constituían el mayor grupo demográfico. A medida que la población envejeció, surgieron las sociedades de adultos jóvenes, en las que el mayor grupo etario pasó a ser la población de entre 20 y 39 años. El continuo envejecimiento de la población dio origen a sociedades adultas, en las que la población de entre 40 y 59 años constituye el mayor grupo. Por último, las poblaciones se convierten en sociedades envejecidas cuando predomina la población de 60 años o más.

Hace 30 años, el mundo estaba claramente dividido en sociedades jóvenes en el hemisferio sur y sociedades de adultos jóvenes en el hemisferio norte. En la actualidad, la situación es más heterogénea debido a la aparición de las primeras sociedades envejecidas en el Japón y Suecia, de sociedades adultas en Europa, el Canadá y la República de Corea, y la propagación de las sociedades de adultos jóvenes en Asia y América Latina. Esta heterogeneidad caracterizará al período de los ODS. Hacia 2030, el avance de las sociedades envejecidas será notorio en Europa y América del Norte, y en 2060 la mayoría de los países tendrán sociedades envejecidas.

La transformación de la estructura etaria tiene notables consecuencias para el crecimiento económico, el patrón de consumo y la sostenibilidad de los sistemas de transferencias. El crecimiento de la población en edad de trabajar (entre 20 y 64 años) tiende a dinamizar la economía en la medida en que la fuerza de trabajo proviene mayoritariamente de este grupo —el bono demográfico—, siempre que estén presentes los factores que aseguren una demanda adecuada de trabajadores. La transición de sociedades con predominio de jóvenes a sociedades con predominio de mayores tiene repercusiones sobre el consumo, pues estos usan más servicios médicos que la población en general. Así, el envejecimiento de la población implica que un mayor porcentaje del PIB se gastará en atención de la salud. La importancia del peso de la atención de la salud en la economía y su financiamiento aumentará durante el período de los ODS.

Los cambios en la distribución de la edad de la población tienen consecuencias relevantes para el financiamiento de las transferencias. El consumo de la población infantil se financia de forma directa mediante transferencias que provienen principalmente de la población en edad de trabajar dentro de las familias, o de forma indirecta mediante la tributación o los programas de transferencia del gobierno. Aunque las personas mayores financian parcialmente su

propia jubilación mediante su trabajo o ahorros, las transferencias, en su mayoría provenientes de la población en edad de trabajar, tienen un gran peso en el financiamiento de su consumo. El envejecimiento de la población ejerce así una presión cada vez mayor sobre estos sistemas.

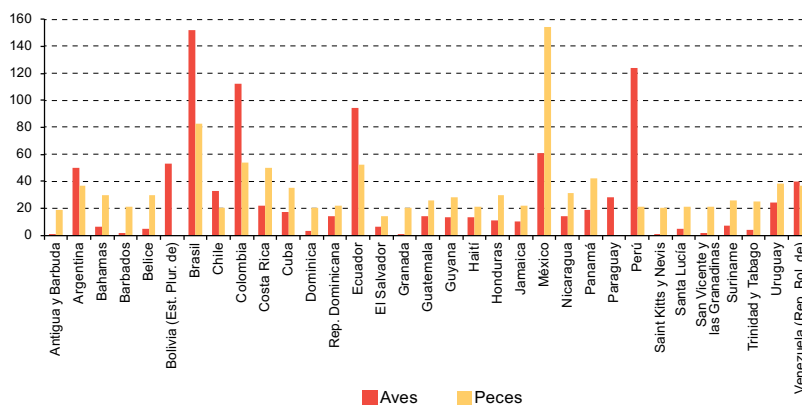
En conclusión, las tendencias demográficas de las últimas décadas han generado una creciente preocupación mundial con respecto a la necesidad de reducir las asimetrías de desarrollo e ingresos. La relación inversa entre el crecimiento demográfico y el ingreso por habitante entre regiones incentiva el flujo migratorio hacia los países ricos. Si bien esta corriente puede ser positiva para el país receptor, sobre todo cuando tiene bajas tasas de fecundidad y una población envejecida, también genera tensiones políticas, sociales y económicas, sobre todo si el flujo es muy intenso y se da en un contexto de bajo crecimiento global. La forma de lograr que el impacto migratorio sea absorbido de forma positiva es equilibrar la aceptación de los inmigrantes con la generación de empleo en las economías rezagadas. Los flujos serían menos intensos si, en lugar de concentrar, la economía mundial difundiera más homogéneamente los beneficios de la producción, el progreso técnico y el empleo, un punto central de los ODS y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías son cruciales para responder a los desafíos de una población cada vez más envejecida y concentrada en grandes ciudades. En particular, el uso de las nuevas tecnologías para proveer servicios de salud y construir ciudades ambientalmente sostenibles, inteligentes e integradas define una nueva frontera schumpeteriana para la innovación y el cambio estructural.

D. Un mundo en crisis ambiental

1. La encrucijada ante el cambio climático

La humanidad se encuentra ante un punto de no retorno: el impacto ambiental del estilo de desarrollo dominante pone en peligro su supervivencia y la de otras especies. La destrucción del medio ambiente asociada al crecimiento económico ha sido una constante en la historia, pero en la actualidad muestra dos singularidades. Una de ellas es que su impacto no es solo local, sino que afecta a recursos comunes: la atmósfera, los océanos, las capas polares y la biodiversidad. La segunda es que, por primera vez, hay una generación consciente e informada, a partir de las evidencias científicas, de este impacto y del riesgo que las acciones humanas representan para el medio ambiente. El equilibrio ecosistémico es único y puede ser dañado irreversiblemente por causas antropogénicas. El número de seres humanos seguirá creciendo, al menos por varias décadas, a diferencia de la mayoría de las especies, especialmente los mamíferos, cuyos miembros son cada vez menos o se encuentran en peligro de extinción. En el gráfico II.10 se muestra el número de especies de aves y peces en peligro de extinción en países latinoamericanos.

Gráfico II.10
América Latina y el Caribe: especies amenazadas, por grupo taxonómico, 2013^a
(En unidades)



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

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

Esta preocupación no es nueva. Ya en 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, se reconoció que la acción humana podría causar daños irreparables al medio terrestre del cual dependía la vida en el planeta y se alertó sobre su posible irreversibilidad. Entonces, las Naciones Unidas asumieron la misión de evitar una crisis ambiental de gran escala. La urgencia y gravedad de este desafío se confirmó en estudios que se realizaron en el ámbito de las ciencias físicas y en las estimaciones de los costos económicos de la degradación ambiental (Stern, 2006).

En el más reciente reporte del IPCC (2013) se reitera que el calentamiento del sistema climático es inequívoco. La evidencia da cuenta de un aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero desde comienzos de la era industrial a causa de la actividad humana, así como de su vínculo con los cambios de las variables climáticas, que alcanzaron niveles sin precedentes en los últimos 100 años. Las tendencias de los escenarios de emisiones gases de efecto invernadero llevarán a grandes cambios en el sistema climático global que tenderán a intensificarse. Dependiendo de la subregión, en América Latina y el Caribe aumentarán progresivamente las temperaturas (entre 1,6 °C y 4 °C en Centroamérica y 1,7 °C y 6,7 °C en América del Sur) y habrá una mayor volatilidad de las precipitaciones, con tendencia a su reducción, particularmente en México y Centroamérica. Se espera, además, una mayor frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos (Magrin y otros, 2014).

Los cambios en las variables climáticas, como la temperatura y las precipitaciones, generan cambios lentos, pero con efectos significativos: reducción en los rendimientos de cultivos de subsistencia como la papa y el maíz en Centroamérica y los países andinos; disminución de las áreas de pastoreo, con efectos sobre la productividad ganadera en la Argentina y el Paraguay; aumento de la incidencia del dengue y la malaria en casi todos los países, incluso en zonas altitudinales, donde históricamente no se había detectado; modificación de la biodiversidad vegetal y animal, con un incremento de la desertificación y la deforestación; afectación del sector hidroenergético de la mayoría de los países de la zona andina (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú) por la disminución de los caudales y el aumento de la sedimentación, e incidencia sobre el turismo y la infraestructura, entre otros sectores, por los eventos extremos (huracanes y el fenómeno de El Niño/Oscilación Austral) que aumentan la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y ecológicos (CEPAL, 2015a, 2014b, 2014c; BID/CEPAL, 2014a, 2014b y DNP/CEPAL/BID, 2014).

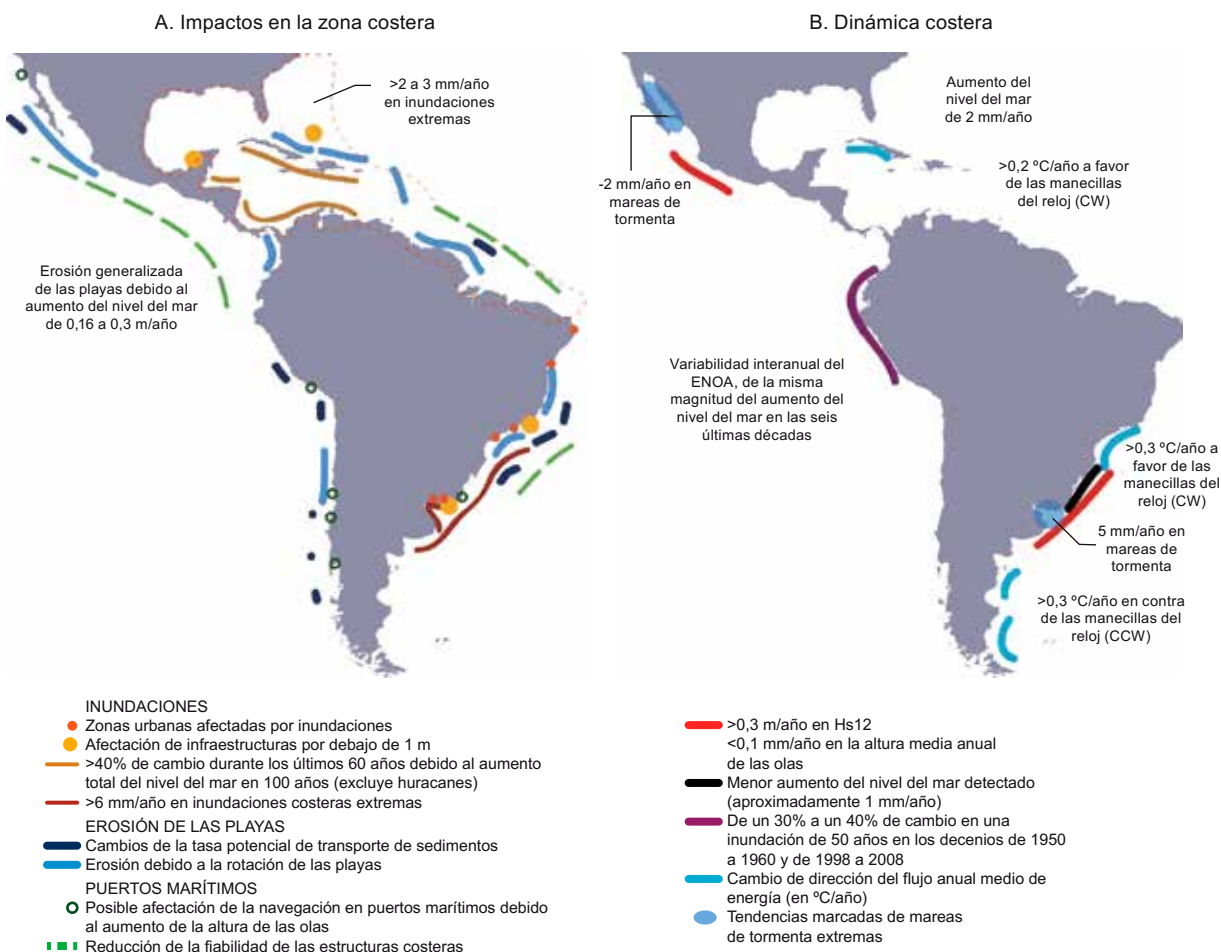
Centroamérica y los pequeños Estados insulares del Caribe son especialmente vulnerables. Entre 1930 y 2008, Centroamérica padeció 248 eventos extremos, más del 85% de los cuales fueron inundaciones, tormentas, deslizamientos y aluviones que tuvieron graves consecuencias en sus economías y sociedades. Las pérdidas económicas a causa de 11 eventos extremos de origen hidrometeorológico en las últimas 4 décadas en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua fueron de 13.642 millones de dólares a valores de 2008 (CEPAL, 2010a). Este tipo de eventos extremos se ha agravado por el calentamiento global.

Además, el nivel del mar subió 3,3 milímetros al año en el siglo XX, tendencia que aumentará en el presente siglo. Winkelmann y otros (2015) han mostrado, en un ejercicio hipotético, que si se quemaran todas las reservas probadas de combustibles fósiles, el hielo de la Antártida se derretiría totalmente, el nivel de los mares se elevaría más de 50 metros y se eliminarían las ciudades costeras. Recientemente, el Gobernador del Banco de Inglaterra alertó a los inversionistas sobre los riesgos de invertir en petróleo, ya que una parte importante de las reservas fósiles no podría ser explotada debido a sus efectos negativos sobre el cambio climático (The Telegraph, 2015).

Las costas de América Latina y el Caribe han sufrido a consecuencia del cambio climático (Magrin y otros, 2014; IPCC, 2013; CEPAL, 2011 y 2012b). Hay cambios en las mareas meteorológicas asociadas a tormentas, por ejemplo, en la zona de Río de La Plata, que han provocado graves inundaciones, y en el oleaje en la zona del Pacífico mexicano, así como en la Argentina y el Uruguay. Se espera que los eventos extremos de inundación sean cada vez más frecuentes y afecten a las áreas urbanas de las costas este de los países del Caribe y América del Sur, principalmente el Brasil (CEPAL, 2012b). Finalmente, habrá un aumento en la erosión costera y la modificación de las dinámicas de oleaje y mareas. Todo esto tiene efectos negativos en el turismo, la infraestructura y la biodiversidad marina, el blanqueamiento de los corales, la disminución de la operatividad de las infraestructuras portuarias y de la seguridad de las obras marítimo costeras, así como la inundación de ecosistemas y acuíferos (véase el mapa II.2).

Mapa II.2

Resumen de efectos y dinámicas costeras como consecuencia del cambio climático

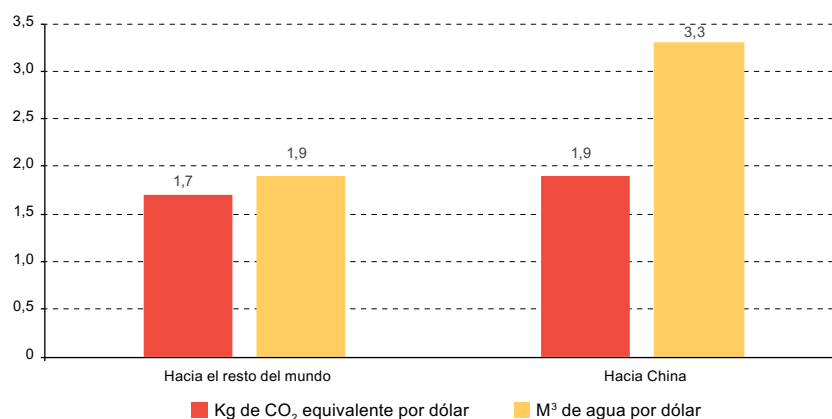


Fuente: G. Magrin y otros, "Chapter 27. Central and South America", Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, V. R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Si se mantienen las tendencias actuales, los efectos económicos, excluido el de la dinámica marina, podrían representar pérdidas de al menos el 1% del producto anual hasta 2100. Estos costos serían superiores en los países andinos, centroamericanos y del Caribe, y se agregan a los producidos por los fenómenos hidrometeorológicos extremos y la elevación del nivel del mar. Además, en algunos casos, como los que afectan a la biodiversidad o las vidas humanas, habrá consecuencias irreversibles no cuantificables económicamente. En ausencia de medidas globales para frenar el cambio climático, los países de la región deberán hacer frente a los crecientes costos de adaptación y mitigación. La consideración de esta dinámica debe ser central en el diseño de las políticas para reducir la vulnerabilidad y, sobre todo, adaptarse a esta nueva situación estructural (CEPAL, 2010c).

La actuación de China en este escenario ha tenido consecuencias directas sobre el medio ambiente global, asociadas a su crecimiento, y en los países de la región. Al reforzar su especialización en bienes primarios, las exportaciones a China han aumentado el peso de los procesos productivos más contaminantes. Las exportaciones a ese país implican niveles de emisión de carbono y consumo de agua por dólar exportado más altos que las exportaciones hacia el resto del mundo (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11
América Latina y el Caribe: impacto ambiental de las exportaciones hacia China y hacia el resto del mundo
 (En porcentajes)



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

2. Es necesario un gran impulso ambiental

En los temas medioambientales, se está ante un cambio de época, con el desarrollo de un nuevo consenso en torno a la calidad del crecimiento económico, lo que se refleja en los ODS. Los intercambios intertemporales son menos aceptables como expresión de la dinámica del crecimiento y la contaminación; se da más espacio a la búsqueda de complementariedades entre crecimiento, igualdad y eficiencia energética, y se enfatiza el crecimiento verde, sin dejar para un hipotético futuro —en que la riqueza sería mayor y la tecnología más eficiente— la compensación de los daños ambientales. Los trabajos de Pindyck (2013, 2015) y Stern (2013) confirman que los modelos económicos más usados subestiman mucho los efectos negativos de la contaminación, que el uso de esos modelos ha generado una percepción equivocada de los riesgos y que es necesario actuar con urgencia para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y la probabilidad de eventos catastróficos asociados al cambio climático.

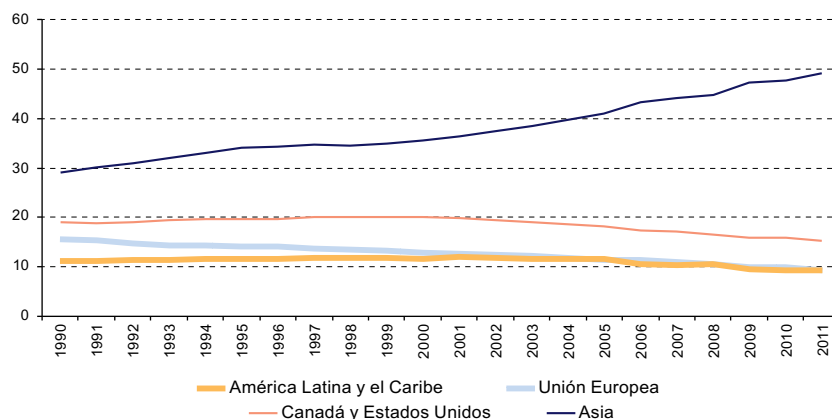
El consenso científico estima necesario pasar del actual nivel de emisiones, cercano a las 40 gigatoneladas de gases de efecto invernadero anuales, equivalente a un promedio de emisiones mundiales de 7 toneladas per cápita, a un mundo de 2 toneladas per cápita en 2050. El actual acervo es de unas 2.000 gigatoneladas emitidas de CO₂ y se estima que, para no superar la barrera de los 2 °C de calentamiento global, es necesario no rebasar las aproximadamente 1.000 gigatoneladas adicionales de gases de efecto invernadero¹³. Con un flujo cercano a 40 gigatoneladas anuales, en 26 años se habría rebasado este umbral y reducido drásticamente el margen de maniobra para adaptar las economías antes de que los mecanismos endógenos de retroalimentación hagan más difícil frenar o revertir este proceso. Ello supone la emisión de no más de 20 gigatoneladas anuales en total, así como concentraciones que no superen las 500 partes por millón de gases de efecto invernadero en la atmósfera (en la era preindustrial había 280 partes por millón).

América Latina y el Caribe se mueve en la dirección opuesta a la deseable, ya que elevó las emisiones a una tasa del 0,6% anual. El consumo energético en la región produce 4,6 toneladas de emisiones per cápita, casi igual al de la Unión Europea, con la diferencia de que Europa está desacoplando las emisiones del crecimiento a un ritmo del -0,9% anual (véase el gráfico II.12). Alcanzar las 2 toneladas per cápita —con la desigual distribución del ingreso que se verifica en América Latina y el Caribe, donde los sectores de mayor ingreso contribuyen desproporcionadamente a las emisiones— requiere de una considerable mejora en el alcance y la calidad de los servicios públicos urbanos, como el transporte masivo, la infraestructura para el manejo de residuos y la iluminación pública, una mayor penetración y diversificación de las energías renovables (actualmente de un 24% en promedio), y medidas de preservación en

¹³ Para una probabilidad del 33%, el 50% y el 66% queda un presupuesto de 900, 1.010 y 1.300 gigatoneladas, respectivamente, y en el mismo orden quedarían 23, 26 y 33 años para rebasar el umbral de los 2 °C. Véase más información sobre el presupuesto de carbono en IPCC (2013) y Le Quéré y otros (2014).

la agricultura y la cubierta forestal. Todo lo anterior viene a sumarse, entre otras cosas, a los costos de la adaptación por la subida del nivel del mar, el estrés hídrico y los cambios en la agricultura.

Gráfico II.12
Emisiones de gases de efecto invernadero, por regiones, 1990-2011
 (En porcentajes del total mundial)



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

La brecha tecnológica y la debilidad de las capacidades productivas de la región contribuyen a esta tendencia. Moverse hacia un patrón de crecimiento que combine el progreso técnico, la igualdad y la sostenibilidad ambiental exige construir capacidades para generar las innovaciones requeridas para el desacople entre crecimiento y emisión. Una economía con pocas capacidades tecnológicas y escaso capital humano no será capaz de cuidar el medio ambiente. Estará siempre inclinada a sostener el crecimiento mediante el uso intensivo de sus recursos naturales, que, junto con la mano de obra barata, son su fuente de competitividad internacional. Ante el desempleo, los déficits fiscales o los desequilibrios externos, la respuesta más rápida es aprovechar las ventajas comparativas estáticas. Un ejemplo en el sentido contrario es el de la economía estadounidense, donde las regulaciones ambientales han sido eficaces para generar una creciente demanda de empleo calificado y capacidades en las tecnologías verdes (Vona y otros, 2015).

La comunidad internacional ha aumentado sus ambiciones en cuanto a la consecución de los objetivos climáticos. A enero de 2016, 187 países habían presentado sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN), en las que establecen sus compromisos nacionales de mitigación y adaptación a 2030¹⁴. Por ejemplo, la Unión Europea asumió el compromiso de reducir al menos un 40% sus emisiones con respecto a los niveles de 1990, los Estados Unidos se comprometieron a una reducción de entre el 26% y el 28% en 2025 con respecto a las emisiones de 2005, y China se comprometió a una reducción de su intensidad carbónica de entre el 60% y el 65% en 2030 con respecto al nivel de 2005. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, estima que el agregado de las contribuciones reduciría las emisiones globales per cápita en un 8% en 2025 y un 9% en 2030 con respecto a las emisiones per cápita de 1990 (CMNUCC, 2015). Aunque estos compromisos implicarían una significativa desaceleración del aumento de las emisiones, son insuficientes para evitar que la temperatura global se eleve por arriba de los 2 °C con respecto a la temperatura prevaleciente antes de la revolución industrial.

El consenso emergente en torno a la urgencia de desacoplar producción y emisiones es de enorme significación, y se trata de un área donde se han registrado importantes avances y negociaciones. Constituye una señal positiva el hecho de que se haya fortalecido la cooperación internacional en torno a los objetivos de protección ambiental y de descarbonización de la producción y el consumo. Mientras tanto, los logros y compromisos de los países son insuficientes para reducir la probabilidad de un desastre ambiental a niveles razonables. Un desafío que permanece es la plena inclusión de la dimensión del desarrollo económico en el debate sobre el cambio climático. Las economías en desarrollo deben acelerar su crecimiento para reducir las brechas de ingreso con respecto a las economías desarrolladas, pero esto solo sería sostenible con un cambio profundo del estilo de desarrollo. Ello supone un proceso

¹⁴ Hasta el momento, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ha sido ratificada por 196 partes. Puede consultar la información [en línea] sobre los compromisos nacionales en <http://cait.wri.org/indc/>.

simultáneo de construcción de nuevas capacidades y acortamiento de la brecha tecnológica, sin el cual es imposible conciliar empleo, crecimiento y protección ambiental. Esas capacidades no surgirán espontáneamente; en realidad, tendrán que surgir de distorsiones generadas por las políticas públicas, tanto positivas (incentivos) como negativas (desincentivos), sobre la estructura de rentabilidades que favorece el estilo de desarrollo dominante (véase el recuadro II.1). Ese esfuerzo debe centrarse en la revolución tecnológica, como se discute en la sección II.E.

Recuadro II.1 Un gran impulso ambiental

Los grandes temas de la teoría del desarrollo reaparecen con intensidad cuando se trata del medio ambiente. Un movimiento hacia la sostenibilidad no ocurre sin un paquete de inversiones complementarias, lo que agudiza los típicos problemas de coordinación. Son los procesos que Rosenstein-Rodan, un pionero de teoría del desarrollo, llamó de gran impulso (*big push*), donde cada inversión debe coordinarse con inversiones paralelas en otros sectores para que cada una de ellas sea rentable y viable. El problema de coordinación está presente en el esfuerzo por avanzar hacia un sendero de crecimiento bajo en carbono. No habrá inversiones en nuevas fuentes de energía sin inversiones en la industria y el consumo que permitan que las primeras operen de forma eficiente. Tampoco se crea un

nuevo sistema de transporte sin una expansión simultánea de la infraestructura vial, los servicios de apoyo, las redes y ciudades inteligentes, las interconexiones físicas y virtuales, y la capacidad de operar, mantener, reparar y, en algunos casos, producir los equipos y vehículos necesarios. No hay cambios en los patrones de consumo y producción si la estructura de costos y precios (incluidos subsidios e impuestos ambientales) no penaliza los procesos y bienes contaminantes. Implementar un paquete de inversiones en torno a un nuevo estilo de desarrollo sostenible puede ser parte de la respuesta a los problemas de escasez de demanda agregada que sufre la economía mundial. El gran impulso ambiental es la contrapartida natural a un keynesianismo ambiental global.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Rosenstein-Rodan, "Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe," *Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre de 1943.

E. La nueva revolución tecnológica

La convergencia tecnológica no es un fenómeno nuevo: muchos avances del siglo pasado fueron el resultado de la acumulación de conocimientos y tecnologías desarrollados desde el siglo XIX. La diferencia principal del proceso actual es que se basa en el principio de la unidad material en escala nanométrica, es decir, la capacidad de entender la estructura y el comportamiento de la materia desde los elementos y escalas más elementales hasta su agregación en estructuras y sistemas complejos, siguiendo principios científicos fundamentales.

Los dos procesos en la base de la convergencia son la agregación desde la escala nanométrica de los átomos hasta los materiales y estructuras orgánicas e inorgánicas complejas, y desde los genes y la estructura de doble hélice del ADN hasta los sistemas biológicos. El principio de unidad material y la posibilidad de integración tecnológica a partir de esa escala se aplican también en los ámbitos de la información, la comunicación y el conocimiento, en donde bites-bytes y sinapsis-neuronas son los elementos básicos de integración para la construcción de sistemas complejos. Sobre esta base, se constituyen los elementos fundacionales de las cuatro plataformas científico-tecnológicas que son la esencia del paradigma de convergencia NBIC: la nanociencia y la nanotecnología, las ciencias de la vida y la biotecnología, las ciencias y tecnologías de la información y las comunicaciones, y las ciencias cognitivas y tecnologías relacionadas (Roco y Bainbridge, 2003).

El segundo elemento para la emergencia de ese paradigma es el avance en el desarrollo de herramientas transformadoras —instrumentos científicos, metodologías analíticas y nuevos materiales— a partir de lo que parecían campos científicos y tecnológicos separados. Un tercer factor es el avance en el desarrollo de enfoques sistémicos, las matemáticas y los métodos computacionales basados en algoritmos complejos que, junto con las herramientas NBIC, permiten un mejor entendimiento de la complejidad de los sistemas. La cuarta variable es la posibilidad de avanzar en las capacidades humanas físicas e intelectuales.

En el evento fundacional organizado por la Fundación Nacional para la Ciencia de los Estados Unidos en diciembre de 2001, se destacaron cuatro áreas en las que la convergencia NBIC tendría gran potencial: nuevos materiales, artefactos y sistemas; biosistemas a escala nanométrica a partir de la unión de la nanotecnología, la biotecnología y las ciencias de la computación; sistemas avanzados de sensoramiento, computación y comunicación (especialmente la integración de componentes en una red ubicua global), y producción de sistemas inteligentes.

Estos desarrollos tendrán grandes efectos en la agricultura y la industria alimentaria, aumentando los rendimientos de los cultivos y reduciendo los desperdicios y el deterioro de los alimentos, a partir de la introducción de redes de sensores inteligentes que monitorean permanentemente las condiciones y necesidades de las plantas, los animales y los productos agrícolas.

Del concepto de convergencia NBIC se ha avanzado al de convergencia CTS (conocimiento, tecnología y sociedad), definida como una interacción cada vez más intensa y transformadora entre disciplinas científicas, tecnologías, comunidades y dominios de la actividad humana en apariencia distintos para lograr una compatibilidad, sinergia e integración mutua, y, mediante este proceso, crear valor agregado y diversificarse hacia áreas emergentes para alcanzar objetivos comunes (Roco y otros, 2014).

Esta convergencia se ve facilitada por cuatro plataformas interdependientes:

- i) la de las herramientas fundacionales dadas por la convergencia NBIC;
- ii) las de escala humana, que se caracterizan por las interacciones entre personas (redes sociales), entre personas y máquinas (agentes facilitadores), y entre personas y el ambiente (por ejemplo, patrones de consumo);
- iii) las de escala planetaria, que definen el ambiente para las actividades humanas, incluidos los sistemas naturales globales (ciclos del agua y el nitrógeno, atmósfera, océanos, clima), los sistemas de comunicación y la economía; y
- iv) las de escala social, caracterizadas por las actividades y sistemas que vinculan a individuos y grupos (actividades colectivas, organizaciones y procedimientos).

La convergencia CTS es importante para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS por sus efectos en la salud humana, la comunicación y la cognición, la productividad y los logros sociales, la educación y la infraestructura física, la sociedad y la sostenibilidad, y la posibilidad de alcanzar una gobernanza social innovadora y responsable. Por ejemplo, las interacciones entre las plataformas de escala humana (sistemas alimentarios locales), de escala global (ciclo del agua, ciclo del nitrógeno, clima) y de escala NBIC (mejoramiento genético, monitoreo fenológico) tendrían implicaciones significativas para terminar con el hambre (Objetivo 2 de los ODS).

1. Bio y nanotecnologías para la sostenibilidad

Desde sus inicios a mediados del siglo pasado, la revolución en la biotecnología tuvo gran incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, sobre todo por sus usos en la agricultura y la medicina¹⁵. En la actualidad, las aplicaciones son más amplias y diversas: biotecnología verde (agricultura y ámbitos relacionados), azul (acuicultura y áreas marino costeras), roja (salud, medicina y procedimientos de diagnóstico), amarilla (alimentación y nutrición), blanca (aplicaciones industriales), café (zonas áridas y desérticas), negra (combate al bioterrorismo, guerra y delitos biológicos), gris (problemas de contaminación) y dorada (bioinformática y nanobiotecnología).

En la agricultura, sus aplicaciones se agrupan en tres categorías, dependiendo del procedimiento utilizado: el cultivo de tejidos, la selección ayudada por marcadores moleculares y la ingeniería genética. La primera permite el cultivo de plantas completas a partir de una única célula o de un conjunto de células en un medio artificial y es útil para la reproducción masiva de variedades mejoradas. La segunda se basa en la habilidad para detectar la presencia de secuencias particulares de ADN en localizaciones específicas de un cromosoma y vincular esas secuencias a la presencia de genes con alguna característica deseable (por ejemplo, resistencia a la sequía o mayor contenido de determinados micronutrientes). La tercera es la aplicación de técnicas que permiten el control y la transferencia de genes de un organismo a otro, incluidos cruces que no se dan en la naturaleza, con el propósito de desarrollar nuevas variedades de plantas y razas animales (organismos genéticamente modificados).

Mediante el uso de la biotecnología en la agricultura se busca mejorar los atributos de productividad, desempeño ambiental o características nutricionales. Las primeras aplicaciones apoyaron iniciativas en curso desde los años cuarenta para incrementar la productividad de los cereales, dando origen a la Revolución Verde. Los incrementos de productividad en maíz y trigo evitaron las hambrunas que se pronosticaban para los países en desarrollo a finales de los años sesenta y principios de los años setenta, como resultado del rápido incremento poblacional. Las aplicaciones más recientes se orientan a mejorar el desempeño productivo y desarrollar variedades con características

¹⁵ El Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas define la biotecnología como “toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos”.

deseables: resistencia a determinados herbicidas (facilitan el control de las malezas), resistencia al estrés hídrico y a determinadas plagas y enfermedades (mejor adaptación al cambio climático), y mejores contenidos de micronutrientes y componentes funcionales (seguridad alimentaria y nutricional)¹⁶.

En la solución de problemas ambientales, las aplicaciones de la biotecnología abarcan ámbitos como el mejoramiento de la calidad del suelo a partir del reciclaje de nutrientes y la producción sostenible de biomasa, la imitación de la naturaleza para obtener componentes bioactivos y enzimas a partir de plantas y microorganismos, y la sustitución de productos de la industria petroquímica por productos químicos de origen biológico.

También hay un creciente uso en la industria, impulsado por avances en la biología sintética, en cuyo desarrollo convergen la ingeniería genética y la ingeniería computacional con las biología evolutiva, molecular y de sistemas, y la biofísica. La biología sintética permite la alteración selectiva de genes de organismos para que desempeñen funciones que no realizarían en su estado original o natural; por ejemplo, el diseño artificial y la ingeniería de los sistemas biológicos y organismos vivos (microbios, bacterias, enzimas y otros microorganismos) utilizables en procesos industriales de pretratamiento y deconstrucción de materiales, el desarrollo de segmentos de las cadenas productivas en la industria química, la integración con procesos catalíticos y termodinámicos para la conversión de biomasa en biorrefinerías y la producción de bioenergía, y en el tratamiento de aguas residuales y el reciclaje y reutilización de biomasa de desecho (Church y Regis, 2012).

El crecimiento de la nanotecnología ha sido exponencial y abarca la agricultura y la agroindustria, los textiles, la electrónica, la medicina y los procesos de diagnóstico clínico, la industria farmacéutica, la robótica y los procesos de manufactura, entre muchos otros ámbitos. Entre 2000 y 2010, su penetración en la industria de semiconductores y farmacéutica creció de nada al 60% en la primera y a casi el 15% en la segunda. Para 2020, tendría una presencia del 100% en la industria de semiconductores, de aproximadamente un 50% en la industria farmacéutica y de alrededor del 20% en la industria maderera (desde nada en 2010). Al permitir la manipulación y reestructuración de la materia en los niveles atómico y molecular, las posibilidades para el desarrollo de la nanotecnología son ilimitadas.

Algunas aplicaciones en agricultura son: el uso de nanosensores para detectar enfermedades en plantas, controlar las condiciones del suelo, monitorear el crecimiento de las cosechas y detectar nitrógeno, agroquímicos y otros agentes contaminantes; el uso de nanochips para la identificación de animales, de nanopartículas para administrar vacunas y fármacos y de bionanosensores para detectar microorganismos, enfermedades y sustancias tóxicas en animales; y el desarrollo de recubrimientos de nanopartículas para pesticidas y fertilizantes que permitan controlar mejor la liberación de los compuestos, reduciendo los problemas de contaminación.

En la industria alimentaria, los usos incluyen el desarrollo de nanosensores y nanochips para el aseguramiento de la calidad y seguridad de los alimentos mediante la detección de su frescura y vida útil, así como de microorganismos patógenos, aditivos, fármacos, metales pesados, toxinas y otros contaminantes; la creación de envases inteligentes que alarguen la vida útil de los alimentos y los protejan de los microorganismos; la elaboración de nanoalimentos con propiedades funcionales nutritivas o con mejores características organolépticas, y el desarrollo de nanopartículas para la descontaminación del agua.

2. La universalización de la economía digital

Las tecnologías digitales han alcanzado una difusión sin precedentes en América Latina y el Caribe, ya que el 51% de los habitantes de la región usaban Internet en 2014. El aumento de las capacidades de captura, procesamiento y transmisión de datos en condiciones de movilidad y ubicuidad, sumado a la continua expansión del acceso a redes y dispositivos, ha permitido el desarrollo de una amplia gama de aplicaciones electrónicas que cubren todos los sectores económicos. La relación entre costo y desempeño ha disminuido en forma exponencial en cuanto a capacidad de procesamiento, almacenamiento y ancho de banda, contribuyendo a la reducción de precios y, por ende, a la difusión de estas tecnologías. La convergencia entre dispositivos, aplicaciones, redes y plataformas basados

¹⁶ Ejemplos del avance de estas iniciativas en la región son los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Argentina (incremento de la productividad), la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) (resistencia a la sequía a plagas y enfermedades), el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB), de Cuba (control de plagas en la ganadería) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), de Colombia (mejora de contenidos nutricionales).

en Internet se ha convertido en un factor clave en el crecimiento económico y la competitividad, al punto que hoy la economía mundial es una economía digital.

El principal efecto de la digitalización es su capacidad de transformar todos los flujos económicos al reducir los costos de transacción y los costos marginales de producción y distribución. El impacto se produce mediante tres mecanismos: la creación de bienes y servicios digitales, la agregación de valor al incorporar lo digital en bienes y servicios en principio no digitales, y el desarrollo de plataformas de producción, intercambio y consumo.

La mayor transformación de la economía se observa en los modelos de negocios que se basan en la conectividad de los objetos o Internet de las cosas. La aplicación de las tecnologías digitales aumentará radicalmente su influencia en la economía y la sociedad durante el período de los ODS. Se prevé que los mayores avances se den en el área de la salud (aplicaciones de monitoreo, dispensadores de medicina y telemedicina) y en la industria manufacturera (robotización, fabricación avanzada y servicios máquina a máquina (M2M) de próxima generación), así como en los sectores de la energía, el transporte, los recursos naturales y las redes eléctricas inteligentes, todas áreas claramente vinculadas con los ODS (CEPAL, 2015b).

El hecho de que los cambios más significativos ocurran en áreas de intersección de trayectorias tecnológicas implica que la mera extrapolación de las tendencias dominantes en cada trayectoria no será capaz de prever los cambios radicales que se avecinan o que están en proceso. Esto introduce una mayor incertidumbre en las decisiones económicas, que solo puede reducirse mediante la acumulación de conocimientos y el análisis de grandes datos, resultado de la traza digital que las personas y las empresas dejan cuando usan las redes. Más allá de la discusión sobre si el progreso técnico presente tendrá efectos similares a los de las grandes revoluciones tecnológicas pasadas (como las de la máquina de vapor, el ferrocarril, la electricidad y el motor de combustión interna), la realidad es que los patrones de consumo y producción están cambiando a un ritmo sin precedentes. Esto es particularmente preocupante para una región como la latinoamericana, donde la producción de las nuevas tecnologías es fundamentalmente exógena.

De particular importancia es la trayectoria basada en redes ultrarrápidas con conexiones ubicuas y móviles, la computación en la nube, la Internet de las cosas y la analítica de los grandes datos. La Internet de las cosas implica la capacidad de que objetos, máquinas y personas interactúen remotamente a través de la red, en cualquier momento y lugar, gracias a la convergencia de tecnologías digitales. Su implementación implica una nueva etapa del desarrollo de la red, con grandes cambios en su alcance y contenido. En una primera etapa, en los años noventa, la Internet fija conectó a 1.000 millones de usuarios mediante computadoras personales. En la segunda etapa, en la década de 2000, la Internet móvil conectó a más de 2.000 millones de usuarios mediante teléfonos inteligentes, con expectativas de aumentar significativamente ese número en el próximo quinquenio. En la tercera etapa, se espera que la Internet de las cosas conecte 28.000 millones de objetos a Internet hacia 2020, desde bienes de consumo personal (*wearables*), como relojes inteligentes, hasta automóviles, equipos para el hogar y maquinaria industrial (CEPAL, 2015b).

La implementación de la Internet de las cosas tiene efectos disruptivos en todos los sectores y genera cambios profundos en los procesos económicos y sociales, en particular en la generación de empleo. Las fronteras entre industrias y mercados se modifican rápidamente, en general marcadas por un fuerte proceso de convergencia tecnológica. La mayor disrupción es su impacto en el mundo físico, que da lugar a productos con contenido digital incorporado y características de productos inteligentes conectados (Porter y Heppelmann, 2014) constituyendo sistemas ciberfísicos de producción. Los bienes se componen cada vez más en base a tres niveles: el substrato físico, el *software* incorporado y su conectividad a la nube. Los bienes con inteligencia (*software*) incorporada y conectados de la nube serán los que caracterizarán las estructuras productivas y de consumo más modernas, como consolas y teléfonos inteligentes, robots, impresoras 3D (manufactura aditiva) y equipos de transporte, como drones y autos conectados como paso hacia los autos autónomos.

En esta revolución tecnológica hay una revalorización del papel de las manufacturas, pero no en un sentido tradicional, sino en virtud de su interacción y combinación con los servicios digitales. Por mucho tiempo, las manufacturas fueron vistas como el motor del desarrollo, pero su importancia comenzó a ser cada vez más cuestionada por el peso creciente de los servicios en el empleo y el valor agregado y, más recientemente, en muchos países de la región, por el auge de los recursos naturales. En los últimos años, sin embargo, los encargados de formular las políticas se han preocupado por evitar o desacelerar la declinación de su peso en el PIB. Esto ocurre por diversos motivos: un 70% de las iniciativas de investigación y desarrollo son realizadas por firmas manufactureras y los servicios más dinámicos y las principales externalidades tecnológicas están muy asociados a las manufacturas, por

lo que es difícil tener el liderazgo en los servicios avanzados sin una fuerte actividad manufacturera¹⁷. También contribuye a este mayor interés la importancia creciente de la manufactura avanzada, que está revolucionando esta actividad y elevando su contenido de conocimientos, flexibilidad y potencial competitivo¹⁸. Algunos países desarrollados han adoptado una posición muy activa para impulsar este tipo de manufactura, lo que se ha traducido en el fortalecimiento de sus políticas industriales y tecnológicas, como lo muestran las estrategias Industria 4.0 en Alemania, Manufactura avanzada en los Estados Unidos o Made in China 2025. En la medida en que políticas de ese tipo se generalicen e implementen, se acelerará la transformación de la red desde una Internet para el consumo hacia una Internet para la producción.

Igualmente importante, pero menos definida en cuanto a sus resultados, es la reformulación de la estructura de mercados y de los agentes productivos que operan en ellos. Por una parte, las tecnologías digitales, por su capacidad de externalizar procesos productivos y transformar la manufactura en servicios provistos desde fuera de la empresa, generan oportunidades para las firmas de menor tamaño, al reducir la importancia de las economías de escala. Además, el mayor acceso de las pequeñas empresas a los servicios de computación en la nube permitiría reducir los costos de capital necesarios para iniciar operaciones, lo que aumentaría el número de firmas en el mercado, con los consiguientes efectos positivos en la generación de empleo y el aumento de la competencia.

En contrapartida, las economías de red y de gestión y mantenimiento de los grandes centros de datos fortalecen tendencias opuestas en el sentido de la concentración en uno o pocos productores mundiales de servicios clave. La tendencia al oligopolio concentrado o al monopolio es manifiesta en actividades como los servicios de búsqueda (Google), la producción de *hardware* y *software* avanzado (Apple), las redes sociales (Facebook) y la oferta de servicios de computación en la nube (Amazon, Microsoft). Si bien no está definido cuál de estas fuerzas predominará, la evidencia histórica muestra que, en el largo plazo, la competencia impide la constitución y el mantenimiento de oligopolios concentrados con los mismos operadores, al tiempo que las economías de escala, alcance y red evitan que se establezcan mercados totalmente fragmentados en competencia perfecta. La dicotomía entre pymes y grandes empresas, con sus consiguientes efectos en la generación de empleo, continuará, pero sus modalidades cambiarán en direcciones que deben ser monitoreadas de cerca por los países de la región.

Finalmente, las nuevas tecnologías también están redefiniendo las ventajas competitivas de los países y territorios. Los avances en la robótica preanuncian reducciones significativas en los costos de producción e introducirán presiones adicionales a los mercados de trabajo. Experiencias recientes con robots amigables, que pueden interactuar y trabajar conjuntamente con humanos, indican que se podrían desarrollar artefactos capaces de aprender a realizar tareas de mediana complejidad con costos inferiores a 1,5 dólares por hora. Aun si estas expectativas demoran en materializarse, la presión sobre la oferta de trabajo será significativa y alterará la distribución entre capital y trabajo, en favor del primero, y la ubicación geográfica de la producción. En este sentido, la posible reubicación de actividades manufactureras en los antiguos centros productivos, particularmente los Estados Unidos y Europa Occidental, obliga a prestar atención a la evolución y los efectos esperados de la manufactura avanzada. Es posible que sus efectos sobre el empleo sean muy marcados, con implicaciones redistributivas que pueden comprometer algunos de los ODS (en particular el Objetivo 8 que se refiere al pleno empleo productivo).

La competitividad y el crecimiento de los países dependerán, en gran medida, de su integración a la infraestructura digital mundial. Esta transición requiere desarrollar el ecosistema digital y mejorar su infraestructura, el capital humano y el entorno empresarial. Asimismo, se debe considerar la definición de estándares globales, la regulación de flujos de datos, los derechos de propiedad intelectual, y la seguridad y privacidad, todos aspectos que se discuten intensamente en los países avanzados y que forman parte de las negociaciones de los megaacuerdos antes mencionados. Estos temas deberían abordarse con una visión regional. Como se discute en el capítulo VI, un mercado digital común sería de gran apoyo para las iniciativas regionales de expansión de la economía digital (CEPAL, 2015b).

¹⁷ Es incorrecto pensar que por un lado se encuentra la manufactura y por el otro los servicios. Casi todas las cosas valiosas se componen de productos manufacturados más servicios agregados (entrevista a Suzanne Berger, *Washington Post*, 2013).

¹⁸ La manufactura avanzada surge de la aplicación intensiva de conocimiento a la actividad productiva y tiende a fusionarse totalmente con los servicios, en consonancia con la afirmación de Berger de la nota al pie n° 17. La expansión de la manufactura avanzada podría acortar las cadenas de valor, un aspecto a tener en cuenta por las estrategias de diversificación en la región. El mayor uso de conocimiento hace ineficiente, y en algunos casos inviable, la separación de diseño y fabricación. Esto, en combinación con los costos crecientes de la mano de obra en China, podría estimular el retorno de algunas industrias a los países centrales.

Bibliografía

- Baldwin, R. (2012), "WTO 2.0: global governance of supply-chain trade", *Policy Insight*, N° 64, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR), diciembre [en línea] <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight64.pdf>.
- Bartolini, S. y F. Sarracino (2015), "The dark side of Chinese growth: Explaining decreasing well-being in times of economic boom", *World Development*, vol. 74.
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), "La economía del cambio climático en el Perú", *Documentos de Proyecto* (LC/W.640), Santiago.
- (2014b), "La economía del cambio climático en el Estado Plurinacional de Bolivia", *Documentos de Proyecto* (LC/W.627), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624) Santiago, febrero.
- (2015b), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029 (CMSI.5/4)), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), "La economía del cambio climático en la Argentina. Primera aproximación", *Documentos de Proyecto* (LC/W.567), Santiago.
- (2014c), "La economía del cambio climático en el Paraguay", *Documentos de Proyecto* (LC/W.617), Santiago.
- (2013a), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago.
- (2013b), *Recursos naturales en UNASUR: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago, mayo.
- (2013c), "La economía del cambio climático en el Ecuador", *Documentos de Proyecto* (LC/W.560), Santiago.
- (2012a), "La economía del cambio climático en Chile", *Documentos de Proyecto* (LC/W.472), Santiago.
- (2012b), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Impactos", *Documentos de Proyecto* (LC/W.484), Santiago.
- (2011), "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática", *Documento de Proyecto* (LC/W.447), Santiago.
- (2010a), "La economía del cambio climático en Centroamérica. Síntesis 2010" (LC/MEX/L.978), Ciudad de México, sede subregional de la CEPAL en México.
- (2010b), "La economía del cambio climático en Uruguay. Síntesis", *Documentos de Proyecto* (LC/W.330), Santiago.
- (2010c), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago.
- Chang, H.J. (2002), *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- Church, M. y E. Regis (2012), *Regenesis: How Synthetic Biology Will Reinvent Nature and Ourselves*, Basic Books.
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2015), *Synthesis Report on the Aggregate Effect of Intended Nationally Determined Contributions (INDCS)* [en línea] https://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/synthesis_report_-_overview.pdf.
- Comisión Europea (2015), "China" [en línea] <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>.
- DNP/CEPAL/BID (Departamento Nacional de Planeación/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Impactos económicos del cambio climático en Colombia. Síntesis 2014*, Bogotá.
- Dollar, D. (2007), "Poverty, inequality, and social disparities during China's economic reform", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4253.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*, abril.
- Hauser, S.M. e Y. Xie (2005), "Temporal and regional variation in earnings inequality: Urban China in transition between 1988 and 1995", *Social Science Research*, vol. 34, N° 1.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2013), "Summary for Policymakers", *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T.F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jansen, W. y X. Wu (2012), "Income inequality in urban China, 1978-2005", *Chinese Sociological Review*, vol. 45, N° 1.
- Lee, R. y A. Mason (2014), "Is low fertility really a problem? Population aging, dependency, and consumption", *Science*, vol. 346, N° 6206, octubre.
- Le Quéré, C. y otros (2014), "Global carbon budget 2014", *Earth System Science Data Discussions*, vol. 7, N° 2

- Lim, H. y F. Kimura (2010), "The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value chains", *ADB Working Paper Series*, N° 231, Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo.
- Liu, Z. (2015), "Is China's growth miracle over?", *FRBSF Economic Letter*, N° 2015-26, 10 August.
- Magrin, G. y otros (2014), "Chapter 27. Central and South America", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V.R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Mazzucato, M. (2011), *The Entrepreneurial State*, Londres, DEMOS [en línea] http://www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial_State_-_web.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), "Income inequality" [en línea] <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2015), *Estadísticas del comercio internacional 2015*, Ginebra.
- (2011), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra, julio.
- Pindyck, R. (2015), "The use and misuse of models for climate policy", *NBER Working Paper*, N° 21097 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w21097>.
- (2013), "Climate change policy: what do the models tell us?", *NBER Working Paper*, N° 19244 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w19244>.
- Porter, M. y J. Heppelmann (2014), "How smart, connected products are transforming competition", *Harvard Business Review*, noviembre.
- Roco, M. y W. Bainbridge (2003), *Converging Technologies for Improving Human Performance Nanotechnology, Biotechnology, Information Technology and Cognitive Science*, Kluwer Academic Publishers.
- Roco, M. y otros (2014), *Convergence of Knowledge, Technology and Society: Beyond Convergence of Nano-Bio-Info-Cognitive Technologies*, Springer Science & Business Media.
- Rosales, O. y S. Herreros (2014), "Mega-regional trade negotiations: what is at stake for Latin America?", *Working Paper*, Washington, D.C, Inter-American Dialogue, enero [en línea] http://archive.thedialogue.org/uploads/Rosales_Trade_1.pdf.
- Sicular, T. y otros (2007), "The urban-rural income gap and inequality in China", *Review of Income and Wealth*, vol. 53, N° 1.
- Stern, N. (2013), "The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models", *Journal of Economic Literature*, vol. 51, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- (2006), *The Economics of Climate Change*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (2014), "Leaders and followers: perspectives on the Nordic model and the economics of innovation", *NBER Working Paper Series*, N° 20493, September [en línea] <http://www.nber.org/papers/w20493>.
- Tao Yang, D. y H. Zhou (1999), "Rural-urban disparity and sectoral labour allocation in China", *The Journal of Development Studies*, vol. 35, N° 3.
- The Telegraph* (2015), "Four-fifths of global coal reserves 'must stay in ground' to tackle climate change", 7 de enero.
- Toynbee, A. (1961), *A Study of History*, Oxford Paperbacks.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2013), *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development* (UNCTAD/WIR/2013), Ginebra.
- US-China Economic and Security Review Commission (2004), "China in the world trade organization: compliance, monitoring, and enforcement", *2004 Report to Congress*, junio.
- Vona, F. y otros (2015), "Green skills", *NBER Working Paper*, N° 21116, abril.
- Washington Post* (2013), "Is U.S. manufacturing making a comeback — or is it just hype?", 1 de mayo.
- Winkelmann, R. y otros (2015), "Combustion of available fossil-fuel resources sufficient to eliminate the Antarctic ice sheet", *Science Advances*, 11, vol. 1, N° 8, September.
- Xie, Y. y X. Zhou (2014), "Income inequality in today's China", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 111, N° 19.



Se deteriora el contexto económico internacional

- A. La economía mundial ha perdido dinamismo
- B. Poca inversión: lento crecimiento de la productividad
- C. Si no se reduce la desigualdad, no crece la demanda
- D. Se desacelera el comercio internacional
- E. Un sector financiero desligado de la economía real

Bibliografía
Anexo III.A1

Se deteriora el contexto económico internacional

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

En este contexto intervienen varios factores que deprimen la demanda agregada. En primer lugar, el aumento de la desigualdad, que se sitúa en su mayor nivel en más de tres décadas en algunas regiones, especialmente en el mundo desarrollado. La desigualdad aumentó sobre todo en el período de estabilidad denominado “la gran moderación”, que duró desde la década de 1980 hasta 2007, antes del inicio de la crisis financiera mundial. En segundo lugar, los países han adoptado, como medida preventiva, políticas de ajuste en parte como respuesta a sus desequilibrios en cuenta corriente y, en algunos casos, a elevados niveles de endeudamiento externo, que deprimen el comercio internacional y la demanda. Además, la elasticidad del comercio con respecto al crecimiento del PIB mundial ha caído. Finalmente, el sector financiero y la liquidez mundial muestran un crecimiento explosivo desde la década de 1990, superando ampliamente el aumento de la actividad real. Gran parte de la liquidez mundial se concentra en las instituciones financieras grandes y complejas (*large and complex financial institutions* (LCFI)), que han incorporado en su esfera de acción a otros mercados asociados tradicionalmente con la actividad real de la economía¹. Como resultado, se agudizó la incertidumbre en los mercados financieros, cambiarios y de productos básicos, lo que produjo efectos negativos en la inversión.

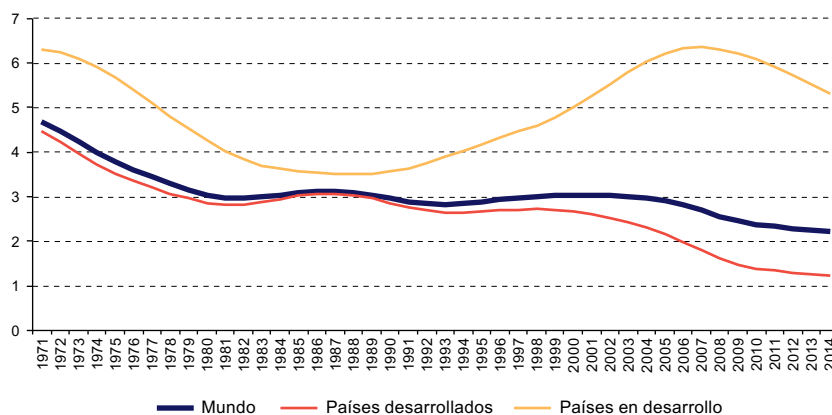
La tendencia a una mayor desigualdad se vincula con la lógica de funcionamiento del sistema monetario internacional, que tiende a cargar la mayor parte del ajuste de los pagos internacionales sobre los países deudores deficitarios, típicamente periféricos. En general, estos ajustes se realizan mediante la contención de gastos públicos (frecuentemente gastos sociales) y la moderación o retracción salarial.

¹ El Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos, en su informe sobre el involucramiento de Wall Street en los productos básicos (PSI, 2014), señala que, hasta hace poco tiempo, Morgan Stanley contaba con una capacidad de almacenamiento de petróleo de más de 55 millones de barriles, 100 buques tanque y 6.000 millas de tuberías. JP Morgan acumuló existencias de cobre que llegaron a valorarse en 2.700 millones de dólares (213.000 toneladas métricas, casi un 60% del cobre físico disponible en London Metal Exchange). En 2012, Goldman poseía 1,5 millones de toneladas métricas de aluminio valoradas en 3.000 millones de dólares (un 25% del consumo anual de los Estados Unidos).

A. La economía mundial ha perdido dinamismo

Desde hace más de dos décadas, la tasa de crecimiento de la economía mundial muestra una tendencia a la baja. La tasa de crecimiento del PIB tendencial real cayó del 5,4% en el período 1961-1969 al 3,8% en 1971-1979 y al 2,9% en 1990-1999, manteniéndose alrededor de ese nivel entre 2000 y 2014 (véase el gráfico III.1)². Esta tendencia refleja el declive secular de las economías más desarrolladas, cuyo crecimiento disminuyó entre los períodos 1961-1969 y 2000-2014³. Por el contrario, las regiones en desarrollo han crecido a una tasa superior al promedio y a la de los países desarrollados. Entre 1961-1969 y 2000-2014, todas aceleraron su crecimiento, excepto el Oriente Medio y África del Norte, y América Latina y el Caribe. Las expansiones más significativas se registraron en Asia Oriental y el Pacífico, y Asia Meridional; en la primera, la tasa de crecimiento aumentó del 3,8% (1961-1999) al 8,6% (2000-2014), mientras que en la segunda creció del 4,1% al 6,6% entre los mismos períodos. En el Oriente Medio y África del Norte, y América Latina y el Caribe, esas tasas pasaron del 7,9% al 3,5% y del 6,1% al 3,2%, respectivamente.

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



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

B. Poca inversión: lento crecimiento de la productividad

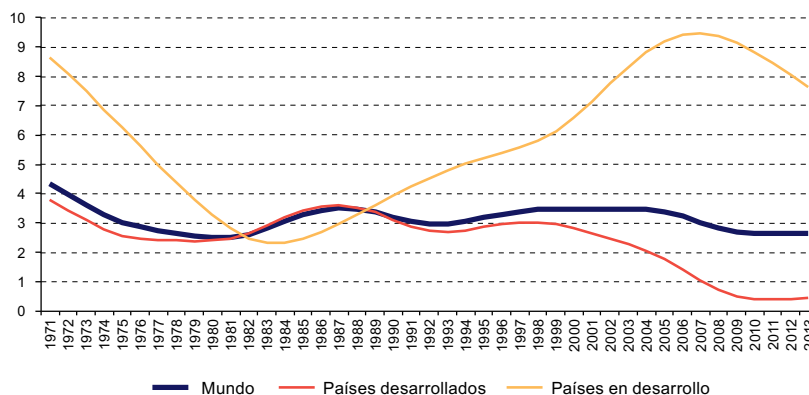
La desaceleración tendencial de la economía mundial se asocia, en primera instancia, a la disminución de la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo (FBCF)⁴. La tasa de crecimiento de la inversión mundial pasó del 4,0% a principios de la década de 1970 al 3,2% en las de 1980 y 1990. Su recuperación a principios de la década de 2000 fue transitoria y, a partir de la crisis financiera mundial, su tasa de crecimiento fue inferior al 3% (véase el gráfico III.2). Esta dinámica depende de la tendencia de los países más desarrollados, pues en las economías en desarrollo se observa un aumento tendencial. Las fluctuaciones de la inversión están altamente correlacionadas con las del PIB, con un coeficiente de correlación entre las tasas de variación de ambas series superior al 0,80 en el período 1971-2014. Además, la concordancia de la inversión y el PIB en el ciclo es elevada, pues tienden a estar en la misma fase más del 75% del tiempo.

² Las tendencias de las tasas de crecimiento del PIB y la formación bruta de capital fijo mundiales fueron obtenidas mediante el filtro de Hodrick y Prescott.

³ Este resultado no se ve afectado de manera significativa si el período considerado no incluye la crisis financiera de 2008-2009 o la crisis de la zona del euro de 2009-2013.

⁴ La formación neta de capital fijo exhibe una tendencia similar. Véase, por ejemplo, Buitier y otros (2014). La disminución de la tasa de crecimiento se atribuye al comportamiento del sector privado. La evidencia disponible desde la década de 1990 muestra que la inversión pública, además de representar una parte pequeña de la inversión total, se ha mantenido en niveles relativamente estables en la mayor parte de los países desarrollados hasta por lo menos la crisis financiera mundial o la crisis de la zona del euro (2009-2013).

Gráfico III.2
Tasa de crecimiento tendencial de la formación bruta de capital fijo, 1971-2013
 (En porcentajes)



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

Los cambios de la dinámica de la inversión se deben a varios factores. En primer lugar, se modifica la distribución geográfica de la inversión: hay un mayor dinamismo de la FBCF en las economías en desarrollo que en las desarrolladas, en particular en las de Asia Oriental y el Pacífico, lideradas por China. Entre los períodos 1971-1979 y 2000-2014, la participación de las economías desarrolladas en esa variable disminuyó del 86% al 47%. En cambio, China cuadruplicó con creces su participación, pasando del 6% en 1980-1989 al 27% en 2000-2014. Esto responde, en parte, a las políticas económicas de algunas economías emergentes, focalizadas en la inversión, y al cambio de la especialización internacional, resultado al que también contribuyó la relocalización de la producción desde las economías desarrolladas hacia las economías en desarrollo⁵.

Otro factor ha sido el cambio de la composición sectorial de la producción en los países más avanzados. Los sectores con mayor intensidad de inversión, como la manufactura y la minería, han perdido peso con relación al sector de servicios, más intensivo en trabajo. El crecimiento de los servicios está altamente ligado a la expansión del sector financiero (que origina más de un cuarto de su crecimiento), el que no promueve la inversión. Aunque se ha considerado que la expansión de las finanzas es central para la formación de capital (Levine, 2005), en realidad su crecimiento se explica por la expansión del mercado de valores —la securitización y la capitalización de la bolsa de valores— y la provisión de crédito a los hogares. Greenwood y Scharfstein (2013) señalan que, en las últimas tres décadas, la expansión significativa de los activos financieros (cuya participación en el PIB aumentó del 4,9% en 1980 al 8,3% en 2006 en los Estados Unidos) no se reflejó en un aumento de la inversión.

El crecimiento del sector financiero se ha convertido en una fuente de inestabilidad con secuelas de mediano y largo plazo en la inversión, como lo demuestra el creciente número de crisis financieras en el mundo desarrollado a partir de la década de 1970 y su impacto negativo en la trayectoria de la FBCF⁶. Según McKinsey (2012), entre 1973 y 2005 se registraron 41 episodios de crisis que se caracterizaron por contracciones del PIB y de la inversión de más del 10%. Un análisis detallado por país muestra que, en las décadas de 1970, 1980 y 1990, se registraron 10, 12 y 13 episodios de crisis respectivamente⁷. A estos hay que añadir la crisis financiera

⁵ China adoptó una política de crecimiento centrada en la inversión a partir de 2008 como una medida contracíclica para contrarrestar el impacto de la crisis financiera mundial, lo que puede explicar, en parte, el aumento de su participación en el total mundial.

⁶ La creciente apertura financiera y los procesos de desregulación financiera han jugado un papel fundamental. El período de Bretton Woods, que coincidió con la llamada “era dorada del capitalismo”, fue una época de baja movilidad del capital, como lo muestra el índice de Obstfeld y Taylor (2004), y de ausencia de crisis financieras y bancarias (Reinhart y Rogoff, 2009).

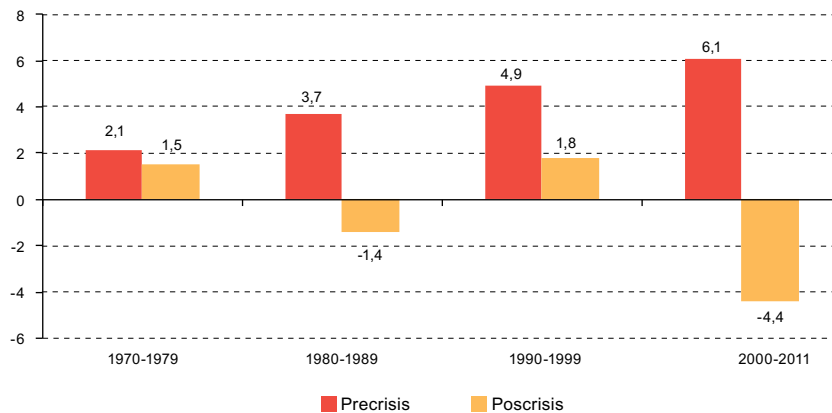
⁷ Los episodios incluyen a Australia (1982-1983 y 1990-1991), Austria (1974-1975), Bélgica (1980-1981), el Canadá (1981-1982 y 1990-1991), Dinamarca (1973-1975, 1979-1981 y 1992-1993), España (1992-1993), los Estados Unidos (1973-1975), Finlandia (1989-1993 y 1992-1993), Francia (1992-1993), Grecia (1973-1974, 1980-1983 y 1986-1987), Irlanda (1982-1983), Islandia (1982-1983 y 1990-1992), Italia (1992-1993), el Japón (1997-1999), Luxemburgo (1980-1981), México (1994-1995), Noruega (1987-1988), Nueva Zelanda (1973-1978 y 1990-1991), los Países Bajos (1974-1975 y 1980-1982), Portugal (1974-1975, 1982-1984 y 1992-1993), el Reino Unido (1973-1975, 1979-1981 y 1990-1991), la República Checa (1996-1998), la República de Corea (1997-1998), Suecia (1980-1981 y 1990-1993), Suiza (1990-1993) y Turquía (1998-2001).

mundial (2008-2009) y la crisis del euro (2009-2013), en las que el componente del PIB más afectado fue la inversión (CEPAL, 2015). Estos factores exacerbaban la incertidumbre y comprometen la inversión.

La descomposición del PIB de países o agrupaciones de países desarrollados muestra que el componente más afectado por la última crisis fue la inversión. En la Unión Europea, la tasa de crecimiento del PIB entre 2007 y 2011 mostró una cifra negativa del 0,6% mientras que la inversión privada y pública se contrajeron un 14,5% y un 4,2%, respectivamente. Por su parte, los otros componentes de la demanda agregada, el consumo privado y el público, registraron tasas de variación del -0,2% y el 5,0%. En los Estados Unidos y el Japón, la inversión se contrajo un 12,9% y un 16,2%, respectivamente⁸, mientras que el PIB aumentó solo un 1% en los Estados Unidos y disminuyó un 2,6% en el Japón.

En el gráfico III.3 se muestra la tasa de crecimiento medio de la inversión en los cinco años previos y posteriores a cuatro crisis financieras. En todos los casos, la tasa de crecimiento de la FBCF fue menor después de las crisis financieras⁹, lo que es congruente con el hecho de que los ciclos de la inversión muestran, en la gran mayoría de las regiones, una duración más corta (es decir, son más volátiles) que los del PIB. Las crisis financieras y la volatilidad de la inversión se traducen en una mayor percepción de incertidumbre (Baker, Bloom y Davis, 2015), lo que dificulta las decisiones de inversión.

Gráfico III.3
Países desarrollados: tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo
en los cinco años previos y posteriores a las crisis financieras
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de McKinsey, *Investing in Growth: Europe's next challenge*, McKinsey Global Institute (MGI), 2012, y Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015.

La tendencia a la baja de la inversión y la acumulación de capital ha incidido de manera negativa en la tasa de crecimiento de la productividad, ya que las innovaciones tecnológicas más modernas se incorporan en el acervo de capital más reciente¹⁰. En el gráfico III.4, se muestra una correlación positiva y estadísticamente significativa (el coeficiente de correlación es 0,34) entre ambas variables para 90 países en el período 1960-2011¹¹.

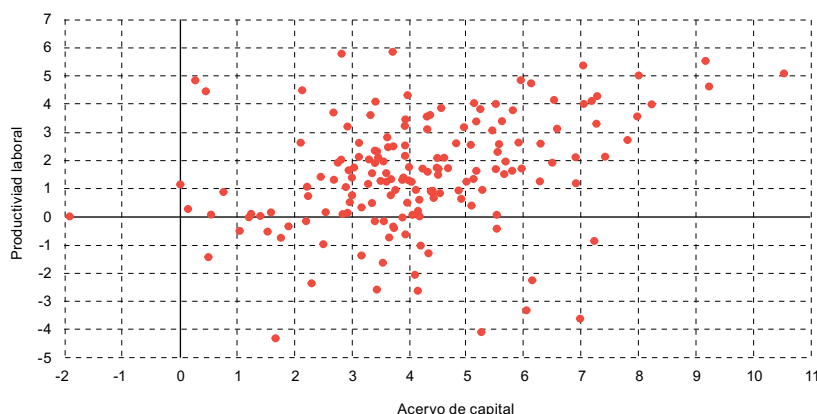
⁸ Las estimaciones de los costos de las crisis medidos en términos de la pérdida del producto se basan en supuestos sólidos. En el caso de los Estados Unidos, la estimación oficial de la Reserva Federal lo sitúa entre 6 a 14 billones de dólares. Estos cálculos dependen de la estimación del PIB potencial y de su evolución. En este caso, se considera el período de 2008 a 2023, siendo este último el año en el que el PIB vuelve a su tendencia potencial tras la crisis financiera mundial (Luttrell y otros, 2013).

⁹ La disminución de la tendencia de largo de plazo del crecimiento en esas economías no se origina con la crisis financiera mundial (2008-2009) ni con la crisis del euro (2009-2013). Esto contradice al informe del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015a) donde se argumenta que la crisis financiera mundial provocó un cambio estructural en la tendencia de crecimiento de largo plazo de las economías más desarrolladas.

¹⁰ Véase Kaldor (1957), Furtado (1971), Nurske (1953) y Bresser-Pereira, Oreiro y Marconi (2014).

¹¹ La evidencia muestra que los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los Estados Unidos, el Japón y la zona del euro registraron disminuciones de la tasa de crecimiento del acervo de capital entre los períodos 1996-2007 y 2008-2014.

Gráfico III.4
Mundo (90 países): tasa de crecimiento promedio anual del acervo de capital y de la productividad laboral, 1960-2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R.C. Feenstra, R. Inklaar y M.P. Timmer, "The Next Generation of the Penn World Table", 2013 [en línea] www.ggd.net/pwt.

A la par con la baja tendencial del crecimiento económico y la inversión, el ritmo de crecimiento de la productividad ha tendido a desacelerarse o estancarse, sobre todo en el mundo desarrollado. En los Estados Unidos, su tasa de crecimiento aumentó en la década de 1990 (del 1,4% al 2,6% en promedio entre los períodos 1990-1995 y 1996-2000), para disminuir por debajo del 1% en la primera mitad de la década de 2000 y mantenerse en torno al 1% entre 2010 y 2015. Por su parte, la zona del euro y el resto de las economías industrializadas registran una clara disminución en los años noventa (véase el cuadro III.1). En el sector manufacturero, también hay una pérdida de productividad en las economías más desarrolladas. La tasa de crecimiento anual del producto por trabajador en un conjunto de economías desarrolladas bajó del 4,2% al 3,7% entre los períodos 2001-2006 y 2010-2015 (WEF, 2014).

Cuadro III.1
Tasa de crecimiento de la productividad laboral, 1990-2015
(En porcentajes)

	1990-1995	1996-2000	2001-2006	2007-2009	2010-2015
Economías desarrolladas					
Estados Unidos	1,4	2,6	1,7	0,6	1,2
Zona del euro	2,0	1,2	0,9	-0,7	0,8
Otras economías industrializadas	3,0	2,8	1,9	0,6	1,7
Economías en desarrollo					
Economías en desarrollo	0,6	1,6	4,2	4,4	3,7
China	7,8	3,5	11,0	10,3	7,9
India	2,3	3,6	3,2	9,3	4,6
Países en desarrollo de Asia (sin China ni la India)	4,7	0,3	3,1	1,6	3,5
América Latina	0,8	0,9	0,5	1,1	0,7
Oriente Medio y África del Norte	-0,9	1,0	1,3	0,8	0,3
África Subsahariana	-1,7	0,8	3,7	3,2	2,4
Federación de Rusia, Asia Central y Europa Sudoriental	-5,6	1,7	5,6	1,4	1,7

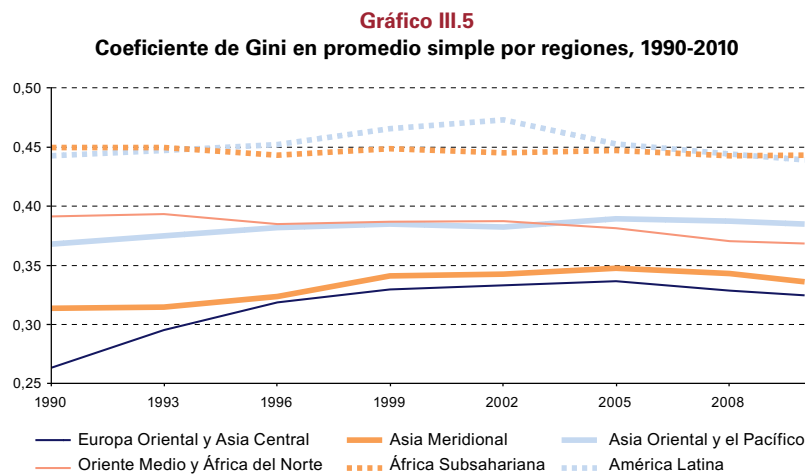
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de The Conference Board, "Productivity Brief 2015. Global productivity growth stuck in the slow lane with no signs of recovery in sight", 2015, y "The Conference Board Total Economy Database. Summary Tables", 2015.

En las economías en desarrollo, aumentó la productividad entre las décadas de 1990 y 2000, debido, en gran medida, al desempeño de China y la India, donde se elevó a más del doble entre la segunda mitad de los años noventa y la década de 2000. Por otra parte, la productividad se estancó en los países en desarrollo de Asia (sin incluir China ni la India), Oriente Medio y África del Norte y América Latina.

C. Si no se reduce la desigualdad, no crece la demanda

El comportamiento de la demanda agregada es clave en la decisión de invertir debido a su impacto en las expectativas de rentabilidad. Uno de los factores que ha contribuido de forma decisiva a debilitarla es el aumento de la desigualdad y el creciente peso del sector financiero. En las economías desarrolladas y en algunas de las economías en desarrollo, la desigualdad está en su nivel más elevado en tres décadas (OCDE, 2011 y 2015a), lo que se refleja en el aumento del coeficiente de Gini y en la relación entre el ingreso medio del decil más rico y el ingreso medio del decil más pobre. Entre 1985 y 2013, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el ingreso medio del decil más rico pasó de septuplicar al del decil más pobre a ser diez veces superior a este. Un tercer indicador del aumento de la desigualdad es la participación salarial en el PIB, que en las economías más avanzadas cayó del 63% en el período 1960-1980 al 56% en 2012. El aumento de la desigualdad es aun más notorio en términos de la riqueza. Según Credit Suisse (2015), el 1% más rico de la población de Europa Occidental posee el 31% de la riqueza, mientras que el 40% más pobre posee solo el 1%.

El mayor aumento de la desigualdad se registró en las décadas de 1980 y 1990, un período caracterizado, en el mundo desarrollado, por la simultánea reducción de la volatilidad de la inflación y de la tasa de crecimiento del PIB. La gran moderación terminó al colapsar Lehman Brothers en septiembre de 2008, lo que marcó el inicio de la crisis financiera mundial. Una tendencia similar se observa en los países en desarrollo, cuyos niveles de desigualdad son mucho mayores que los de los países desarrollados. Entre 1990 y finales de la década de 2000, los coeficientes de Gini pasaron de 0,38 a 0,40 en las regiones en desarrollo. En el gráfico III.5, se muestra el cambio del índice medio por región ocurrido entre 1990 y 2010. Hubo un aumento de la desigualdad en Europa Oriental y Asia Central, Asia Meridional, y Asia Oriental y el Pacífico. A nivel nacional, los grados de desigualdad aumentaron un 24% en China y un 16% en la India. Por otro lado, en el África Subsahariana, y el Oriente Medio y África del Norte, la desigualdad disminuyó, mientras en América Latina y el Caribe aumentó en la década de 1990 y cayó marcadamente en la de 2000. No obstante, en esta región y en el África Subsahariana se mantienen los niveles más elevados de desigualdad, y los coeficientes de Gini de la distribución del consumo per cápita alcanzan aproximadamente 0,44. El resto de las regiones tiene un coeficiente inferior a 0,40 (Asia Oriental y el Pacífico, 0,38; Europa Oriental y Asia Central, 0,34; Oriente Medio y África del Norte, 0,36 y Asia Meridional, 0,35) (Amarante, 2015; Alvaredo y Gasparini, 2015).



Fuente: F. Alvaredo y L. Gasparini, "Recent trends in inequality and poverty in developing countries," *Handbook of Income Distribution*, A.B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), Londres, Elsevier, 2015, vol. 2.

El aumento de la desigualdad de los ingresos a nivel global se asocia con la liberalización comercial y financiera, el sesgo del progreso técnico a favor de los trabajadores calificados (*skill-biased technological change*) y el creciente peso del sector financiero en la economía. La globalización del comercio internacional, mediante la reasignación de los componentes de la cadena productiva y la competencia de empresas que producen a bajo costo, ha flexibilizado las posibilidades de inversión y empleo reduciendo la dependencia de la inversión y los empleos nacionales. Esto ha debilitado el poder de negociación salarial y el alcance de la negociación laboral y los acuerdos colectivos. El aumento

de las privatizaciones y la menor la presencia del sector público en sectores como la energía, el transporte y las comunicaciones también han contribuido a este proceso. Según la OCDE (2012), entre 1990 y 2007, la globalización causó el 10% de la disminución de la participación salarial, y los procesos de privatización originaron cerca del 33% de la caída de la participación laboral en esos sectores.

Paralelamente, las ganancias de productividad asociadas al progreso técnico se concentraron en los estratos de alta calificación y educación, lo que elevó el premio por calificación y la desigualdad entre los trabajadores. La desigualdad derivada del aumento de los ingresos del capital frente a la masa salarial también ha contribuido a elevar la desigualdad a nivel global (Vieira, 2012), como lo hace la desigual distribución del crédito y la riqueza a nivel de los hogares (Denk y Cournède, 2015; Denk y Casenave-Lacrouz, 2015; OCDE, 2015a). Por último, la mayor importancia del sector financiero impacta en la desigualdad, en la medida en que sus empleados se concentran en los niveles más altos de la pirámide salarial y su ingreso promedio es mucho más elevado que el de los empleados de otros sectores con características similares de género, edad y educación¹².

Los sistemas impositivos y de protección social no han corregido estas tendencias (Vieira, 2012), sobre todo en América Latina y el Caribe. Mientras que los países de la OCDE, mediante los impuestos y las transferencias, logran en promedio una reducción del 35% del coeficiente de Gini del ingreso de los hogares, en América Latina esa reducción es de solo el 6% (Amarante, 2015).

La desigualdad genera menor capacidad de consumo que, si no es compensada por el aumento de la inversión, implica una desaceleración de la demanda agregada. Al analizar el impacto en la demanda de la distribución funcional del ingreso, Stockhammer y Onaran (2013) muestran que una reducción uniforme a nivel global de 1 punto porcentual en la participación salarial se traduce en una reducción del PIB mundial de 0,36 puntos porcentuales. En la mayor parte de los países desarrollados, en las últimas tres décadas ha disminuido la participación de la masa salarial en el PIB (véase el cuadro III.2). En el período 1980-1985, la participación de la masa salarial en el PIB de los países desarrollados (de Europa, América del Norte y Asia) se situaba en promedio en un 61%, y disminuyó a un 55% en el período 2010-2015. Los datos de los países en desarrollo muestran una tendencia similar¹³.

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

D. Se desacelera el comercio internacional

A diferencia del declive tendencial de la tasa de crecimiento del producto y la inversión a partir de la década de 1970, el comercio mantuvo hasta el inicio de la crisis financiera mundial un elevado dinamismo¹⁴. Desde entonces, también ha mostrado señales de desaceleración. La tasa de crecimiento del comercio mundial pasó, en promedio, del 7,6% en el período 1992-1995 al 4,8% en el período 2001-2015. La desaceleración del comercio afecta sobre todo a las economías avanzadas y, en menor medida, al mundo en desarrollo. El crecimiento de las exportaciones de las economías industrializadas ha disminuido, en promedio, de entre el 6% y el 7% en la década de 1990 a cerca del 2% en la década de 2000. La desaceleración del comercio afectó con una intensidad similar a la mayor parte de las economías avanzadas. Por el contrario, en las economías en desarrollo, la intensidad de la desaceleración es heterogénea: se concentra más en América Latina y el Caribe, y África y Oriente Medio que en Asia y Europa Oriental y Central (véase el cuadro III.3).

¹² Según la OIT (2015, pág. 107), en 1980 y 2008, el salario medio que percibían los gerentes de las principales compañías que cotizan en la bolsa de Londres era, respectivamente, 11 y 116 veces superior al salario medio del Reino Unido. En 1970 y 2008, en los Estados Unidos, el salario medio que percibían los gerentes de las principales compañías que cotizan en la bolsa de Nueva York era 26 y 240 veces superior al salario medio del país, respectivamente.

¹³ En todos los análisis, se utiliza la compensación salarial real como variable sustitutiva (proxy) del salario real. Las estimaciones econométricas se realizaron con Scilab 5.4.1 y Grocer. Véase Dubois y Michaux (2011).

¹⁴ Sobre la base de datos de 1950 a 2012, Ocampo (2015) divide la evolución del comercio en cuatro fases: 1950-1974, 1974-1986, 1986-2007 y 2007-2012. El comercio experimentó la tasa de crecimiento más elevada en la segunda y tercera fases (7,0%) y la más baja en la cuarta (2,6%).

Cuadro III.2
Masa salarial, 1980-2015^a
(En porcentajes del PIB)

		Promedio	Promedio	Promedio	Promedio	Promedio
		1980-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2009	2010-2015
Unión Europea (15 países)	Alemania	...	59,1	56,8	55,7	56,4
	Austria	61,2	58,8	54,5	54,6	55,4
	Bélgica	63,0	61,5	59,7	60,5	60,5
	Dinamarca	58,9	56,1	54,9	58,0	56,7
	España	62,3	60,5	56,8	58,3	55,6
	Finlandia	62,5	58,2	52,9	55,3	56,5
	Francia	62,5	57,0	55,8	56,5	57,5
	Grecia	55,3	49,8	51,1	52,6	51,0
	Irlanda	62,7	55,3	46,7	54,0	49,7
	Italia	61,1	55,3	51,7	53,5	53,5
	Luxemburgo	54,3	50,6	51,8	54,1	53,1
	Países Bajos	65,7	62,3	58,5	58,5	59,7
	Portugal	60,8	59,2	58,9	57,1	54,2
	Reino Unido	60,3	58,3	59,5	60,3	59,2
	Otros países de Europa	Suecia	51,6	49,1	48,1	49,2	49,8
Islandia		...	...	64,1	57,8	58,6
Noruega		53,9	51,4	46,1	46,9	47,8
América	Suiza	...	66,1	65,2	64,2	65,5
	Canadá	58,4	58,3	55,3	56,0	55,8
Asia y Oceanía	Estados Unidos	61,0	60,4	59,8	58,5	56,8
	Australia	61,0	58,3	55,5	53,5	53,3
	Japón	70,1	65,8	61,3	59,8	59,4
	Nueva Zelanda	...	46,6	45,5	49,0	46,1
Países en desarrollo	República de Corea ^b	...	69,7	65,1	62,9	59,9
	China ^c	...	52,7	51,3	48,5	47,3
	México	...	40,7	41,0	39,1	36,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, The Annual Macroeconomic Database (AMECO), 2015 [en línea] http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm.

^a Promedio de cada período.

^b Último año disponible: 2012.

^c Último año disponible: 2011.

Cuadro III.3
Crecimiento del volumen de las exportaciones del mundo y por región, 1990-2015^a
(En porcentajes anuales)

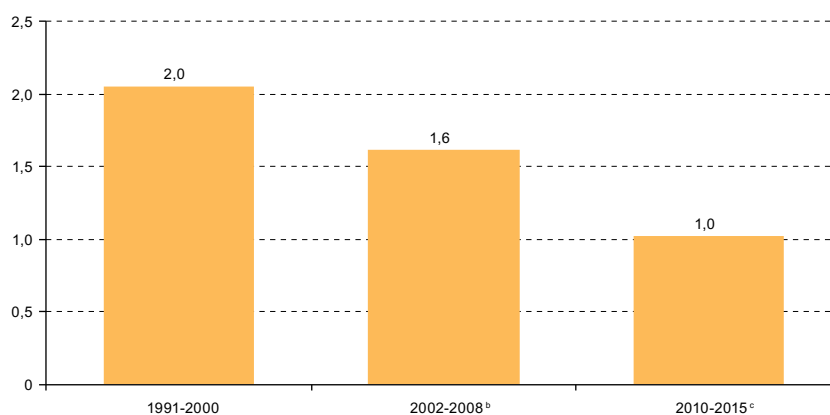
	1992-1995	1996-2000	2001-2007	2008-2011	1992-2000	2001-2015
Comercio mundial	7,4	8,1	5,7	2,8	7,8	4,1
Exportaciones mundiales	7,3	8,1	5,6	3,1	7,8	4,1
Economías industrializadas	6,2	7,6	3,6	0,8	7,0	2,3
Estados Unidos	8,6	8,2	3,7	3,8	8,3	3,4
Japón	2,7	5,5	6,5	1,3	4,2	3,6
Zona del euro	6,0	8,3	4,4	0,3	7,3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

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

^a En el caso de 2015, se incluyen datos hasta septiembre.

La desaceleración del comercio responde a factores cíclicos y a causas estructurales, como lo indica la disminución de la elasticidad de largo plazo de las exportaciones globales con respecto a la producción mundial. La elasticidad de largo plazo del índice de volumen de las exportaciones respecto de la producción industrial disminuyó de 2,0 en el período 1991-2000 a 1,6 en 2002-2008 y a 1,0 en 2010-2015 (véase el gráfico III.6). A nivel regional, se produce el mismo fenómeno: la elasticidad ingreso de las exportaciones de América Latina con respecto al ingreso de las economías avanzadas y las economías emergentes de Asia también disminuyó entre 1991 y 2015. La descomposición de la elasticidad por grupos de producto muestra que su caída se debe a la disminución observada en las manufacturas, de 2,6 a 0,8 entre los períodos 1986-2000 y 2001-2013.

Gráfico III.6
Elasticidad de largo plazo del índice de volumen de las exportaciones respecto de la producción industrial del mundo^a, 1991-2015



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), *World Trade Monitor*, 2015; C. Constantinescu, A. Matto y M. Ruta, "The global trade slowdown: cyclical or structural?", *IMF Working Paper*, N° WP/15/6, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2015; Centre for Economic Policy Research (CEPR), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Londres, CEPR Press, 2015; y Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015.

^a Las elasticidades del volumen de exportaciones respecto del índice de producción industrial ponderado por producción se obtuvieron mediante el método de cointegración de Johansen, siendo las series mencionadas integradas del mismo orden. La fuente de los datos fueron las series trimestralizadas de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), *World Trade Monitor* (incluido el dato de septiembre de 2015). Los números de rezagos óptimos de los modelos fueron escogidos en función de los criterios de información de Akaike y Schwarz.

^b Datos al primer trimestre.

^c Datos al tercer trimestre.

La menor elasticidad del comercio con respecto al ingreso responde a tres factores. En primer lugar, el cambio de la composición de la demanda agregada y los determinantes del crecimiento global. Dado que la disminución de la tasa de crecimiento mundial se debe a los componentes de la demanda agregada con un mayor contenido de comercio, como la inversión, la caída de la tasa de crecimiento tiene un efecto negativo proporcionalmente más elevado sobre el comercio (CEPR, 2015; Bussiere y otros, 2013; Anderton y Tewolde, 2011).

En segundo término, ha perdido dinamismo la expansión de las cadenas de valor a nivel mundial. La razón entre el valor añadido externo y el valor añadido interno de las exportaciones mundiales aumentó 8,4 puntos porcentuales entre 1995 y 2005 y solo 2,5 puntos porcentuales entre 2005 y 2012 (Constantinescu, Matto y Ruta, 2015). Una medida alternativa, el crecimiento del comercio de bienes intermedios, también se ha estancado. Esto en parte refleja el hecho de que el proceso de fragmentación del proceso productivo entre países encuentra límites, lo que se confirma además en el debate sobre la importancia del proceso de relocalización (*reshoring*).

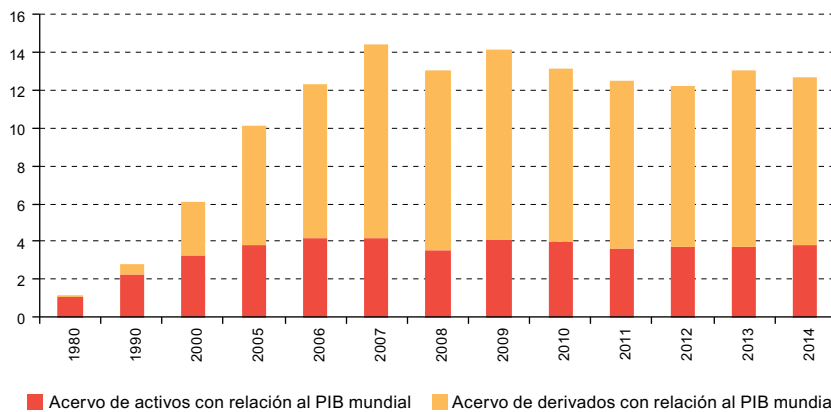
Finalmente, el sistema internacional conlleva una tendencia recesiva, en particular en la zona del euro, debido al mecanismo de ajuste predominante ante los desequilibrios de la balanza de pagos. Los países superavitarios de esa zona han sido renuentes a seguir políticas fiscales expansivas que eleven sus importaciones y mejoren los niveles salariales debido al temor a la inflación, al sobrecalentamiento del mercado de trabajo, al aumento de la deuda pública o a perder espacios en los mercados externos. Esta lógica imprime un sesgo recesivo a la dinámica de la economía internacional, ya que todo el peso del ajuste recae sobre los países deficitarios, que tienden a desacelerar su crecimiento o contraer su economía.

E. Un sector financiero desligado de la economía real

Aparte de las transformaciones en la esfera real, el contexto internacional se caracteriza por un sector financiero cuyos volúmenes de transacción superan con creces los de la economía real, liderado por instituciones financieras grandes y complejas, caracterizadas por un elevado grado de interconectividad y concentración, y por una estructura de pasivos sesgada hacia el apalancamiento procíclico. Además, ese sector tiene un importante segmento poco regulado, el sistema bancario paralelo (*shadow banking system*), lo que eleva la incertidumbre. La mayor presencia e intervención del sector financiero en distintos ámbitos de la actividad económica ha complicado la relación entre la actividad real y la financiera. Parte del comportamiento de actividades y variables que se consideraban determinadas por factores reales se debe también a factores financieros y, en determinadas circunstancias, la esfera de lo financiero tiende a primar sobre la esfera de lo real. Esto forma parte de un proceso de financiarización, definido como la creciente importancia de los mercados financieros, las instituciones financieras y las élites financieras en el funcionamiento de las economías y sus instituciones de gobernanza, a nivel nacional e internacional (Epstein, 2006).

En las últimas tres décadas, el sector financiero ha registrado una expansión sin precedentes. En términos de acervos, entre 1980 y 2014 los activos a nivel mundial (sin tener en cuenta los derivados) se expandieron de 12 billones a 294 billones de dólares (1,1 y 3,7 veces el PIB mundial, respectivamente). Por su parte, en el mismo período, el valor de los contratos de derivados pasó de 1 billón a 692 billones de dólares, lo que implica que han pasado a representar cerca del 70% de los acervos globales de activos financieros. Esto se ha reflejado en una mayor profundización financiera. Por su parte, los derivados, cuyo valor era cercano al PIB mundial en 1980, pasaron a representar más de diez veces el valor del PIB mundial a partir de la segunda mitad de la década de 2000 (véase el gráfico III.7)¹⁵.

Gráfico III.7
Profundización financiera mundial, 1980-2014



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

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

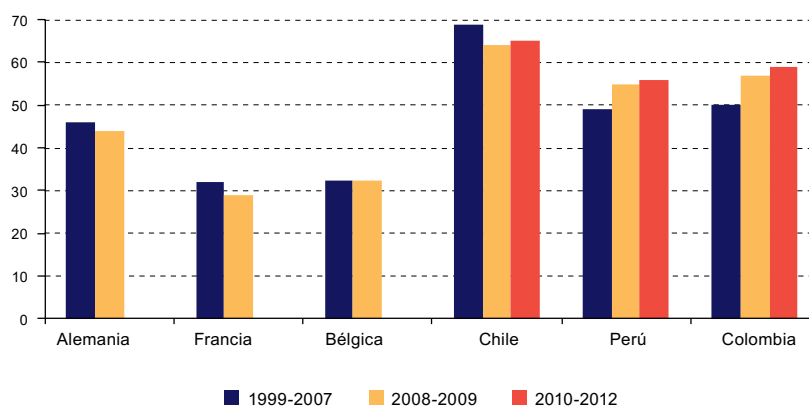
¹⁵ En los Estados Unidos, entre 1975 y 2008 la participación de las instituciones financieras ligadas al mercado de capitales pasó de representar un 4% a un 41% del total del crédito nacional. Por su parte, la participación de la banca comercial en el crédito total se redujo del 56% al 19%. Con posterioridad a la crisis financiera mundial (2008-2009), la participación de las instituciones financieras del mercado de capitales en proporción de los activos totales del sistema financiero ha disminuido sustancialmente. No obstante, se observa una recuperación de las instituciones pertenecientes al mercado de capitales como proveedoras del crédito a partir del último trimestre de 2012.

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

El crecimiento del sector financiero ha sido liderado por los grandes grupos, entre los que destacan las instituciones financieras grandes y complejas, que operan en distintos países y dominan el sistema financiero mundial¹⁶. Estas han crecido de manera significativa en la última década, concentran el grueso de la intermediación financiera entre países y aglutinan servicios e instituciones como la banca, los seguros, los títulos y las operaciones de administración de activos. Las 100 instituciones financieras más grandes del mundo tienen una cartera de 87 billones de dólares en activos y sus casas matrices se ubican en 22 países. Más de la mitad de estas instituciones, que poseen casi el 80% de los activos totales, se concentran en los siguientes ocho países, ordenados según el número de instituciones y volumen de activos: China, los Estados Unidos, el Japón, Francia, el Reino Unido, Alemania, España y el Canadá (véase el anexo III.A1)¹⁷. Los derivados se concentran esencialmente en instituciones financieras estadounidenses.

Las instituciones de este tipo están altamente interconectadas, de forma que el sistema financiero se vuelve menos dependiente de los depósitos, pero más dependiente de los préstamos entre las propias instituciones. Uno de los reflejos más importantes es la creciente y estrecha relación entre el sistema bancario y el mercado de capitales. Hay un mayor protagonismo de las instituciones financieras basadas en el mercado en contraposición a las entidades financieras bancarias. La mayor interconectividad hace que la estabilidad financiera de una institución pase a depender de la estabilidad de otras instituciones. En este sentido, el manejo de la situación de riesgo visto desde la perspectiva de una institución financiera individual tiene consecuencias en todo el sistema y, por consiguiente, pasa a representar un riesgo para el sistema financiero en su conjunto. En los países desarrollados, el financiamiento que proviene del resto del sistema financiero representa el 60% del financiamiento total; más aún, en Francia y Bélgica representa cerca del 70% del total. En comparación, en América Latina el grado de interconectividad del sistema financiero es mucho menor (véase el gráfico III.8).

Gráfico III.8
Financiamiento del sector bancario que no es interbancario, 1999-2012
(En porcentajes)



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

Este cambio en el sistema financiero fue reforzado por la desregulación que impulsó el crecimiento del sector financiero paralelo a nivel nacional y global. Este incluye a los intermediarios financieros que operan fuera del sistema formal y que llevan a cabo operaciones de intermediación de crédito, por ejemplo, de apalancamiento y de transformación de los plazos de madurez de los títulos. El volumen de operaciones del sector financiero paralelo

¹⁶ Según el FMI (2010), estas instituciones se basan en una red mundial de oficinas y subsidiarias, con financiamiento centralizado que es distribuido dentro del grupo financiero en el marco de un plan estratégico global.

¹⁷ En 2012 las instituciones consideradas demasiado grandes para fracasar (*too-big-to-fail*) por la Reserva Federal de los Estados Unidos incluían a Bank of America, Bank of China, Bank of New York Mellon, Barclays, BBVA, BNP Paribas, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, Group Banque Populaire, CdE, Group Crédit Agricole, HSBC, ING Bank, JPMorgan Chase, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, Standard Chartered, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group y Wells Fargo. La metodología de clasificación se especifica en Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (2011).

mundial ha crecido desde la crisis, pasando de entre 60 y 67 billones de dólares aproximadamente en 2007 a 71 billones de dólares en 2012 (véase el cuadro III.4) y, según el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, 2014a), representa un 24,0% y un 46,7% de los activos totales y de los activos del sistema bancario a nivel global, respectivamente.

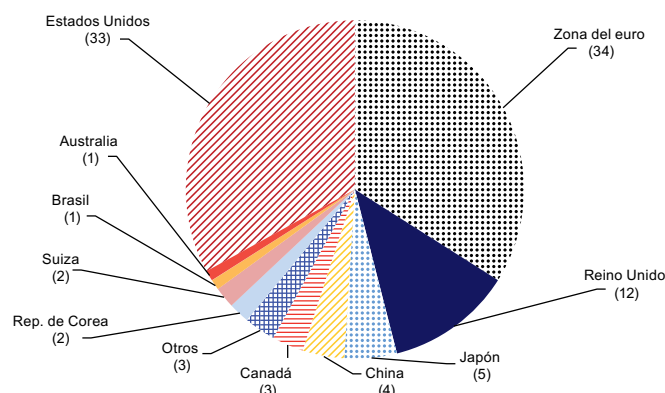
Aunque el grueso del sector financiero paralelo opera en los países desarrollados (los Estados Unidos y Europa representaban el 67% de sus activos en 2012), también es visible en el Brasil, China y la India. En términos relativos, en 2011 Brasil y China representaban el 5% de los activos totales del sistema financiero paralelo (véase el gráfico III.9).

Cuadro III.4
Estimaciones del volumen del sistema financiero paralelo, 2007-2015
(En billones de dólares)

Fuentes	País o región	Monto
Pozsar y otros (2010)	Estados Unidos (marzo de 2008)	20
	Estados Unidos (2010)	16
Pozsar y Singh (2011)	Estados Unidos (finales de 2007)	25
	Estados Unidos (finales de 2010)	18
Consejo de Estabilidad Financiera (2010)	Estados Unidos (2010)	24
Deloitte (2012)	Estados Unidos (2010)	10
Bouveret (2011)	Europa (marzo de 2008)	13
	Europa (finales de 2010)	13
Consejo de Estabilidad Financiera (2011)	Mundo (2002)	27
	Mundo (2007)	60
	Mundo (2010)	60 (24 y 22 en los Estados Unidos y Europa, respectivamente)
Bakk-Simon y otros (2012)	Europa (segundo semestre de 2011)	14
Consejo de Estabilidad Financiera (2012)	Mundo (2011)	67
	Mundo (2012)	74
Tyson y Shabani (2013)	Gran Bretaña (2013)	1,4
Fung Global Institute (2015)	Mundo (2007)	62
Fung Global Institute (2015)	Mundo (2102)	71
Fung Global Institute (2015)	China (2013)	51% del PIB

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las fuentes indicadas.

Gráfico III.9
Distribución de los activos del sector financiero paralelo, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Fung Global Institute, *Bringing Shadow Banking into the Light: Opportunity for financial reform in China*, A. Sheng y N. Chow Soon (eds.), 2015.

Además de su fuerte interconectividad, la estructura de los pasivos de las instituciones financieras grandes y complejas está ligada al apalancamiento. En primer lugar, en estas instituciones la proporción de la deuda con respecto al capital (apalancamiento) se sitúa en general en niveles cercanos o superiores a un factor de 20, lo que indica que financian más del 95% de su adquisición de activos con emisión de deuda. En segundo lugar, el apalancamiento tiende a comportarse de manera procíclica. La relación entre la tasa de crecimiento de los activos y la tasa de crecimiento del apalancamiento es positiva y estadísticamente significativa. El coeficiente de correlación entre ambas variables

de una muestra de los grandes bancos de los Estados Unidos se sitúa en 0,89¹⁸. Elevados niveles de apalancamiento crean considerables oportunidades para realizar ganancias debido a que, a mayor nivel, mayor será la rentabilidad del capital. La expectativa de una mayor rentabilidad ofrece un incentivo para el apalancamiento excesivo¹⁹.

Al mismo tiempo, una mayor dependencia del financiamiento crediticio genera una fragilidad más alta, ya que se asumen mayores riesgos al aumentar la exposición y la vulnerabilidad a la iliquidez y, aun más importante, a la insolvencia. La crisis mundial dejó en evidencia el riesgo que representa un elevado nivel de apalancamiento. Más aún, la expansión monetaria y la reproducción desordenada de activos financieros están originando una nueva acumulación de deudas en la economía global que puede tener consecuencias fuertemente negativas para su estabilidad. En su último informe, el FMI (2015b) alertó sobre el riesgo de que se esté creando un marco especulativo similar al que dio lugar a la última gran crisis²⁰.

Las transformaciones del sector financiero tienen implicaciones importantes en la dinámica de la economía real, como se observa en el mercado de los productos básicos en la década de 2000, cuyo comportamiento ha tenido un efecto significativo en el desempeño económico de América Latina. Además de ser un importante componente de las exportaciones y de los ingresos fiscales de las mayores economías de la región, las materias primas también pueden ser consideradas un activo financiero, en el sentido de que sus precios responden a cambios en las expectativas sobre las condiciones futuras más que al estado actual del mercado, la demanda y la oferta (es decir, las variables fundamentales). Algunas grandes instituciones financieras, como Goldman Sachs, JP Morgan y Morgan Stanley, tienen un papel creciente en estos mercados (PSI, 2014)²¹.

Las manifestaciones más importantes del papel creciente de los productos básicos como activos financieros son el aumento de su presencia en los mercados a futuro, incluidos sus derivados, una mayor sincronía en el movimiento de sus precios y entre esos precios y los mercados de valores, y su reciente uso como colateral para la obtención de préstamos y crédito. Entre 1998 y 2012, el número de contratos pendientes en las bolsas de productos básicos aumentó de 27 millones a 161 millones para los futuros y de 14 millones a 108 millones para las opciones. De manera similar, entre 1998 y 2014 el valor notional²² de los contratos derivados de productos básicos se expandió de 443.000 millones a 2,2 billones de dólares (BPI, 2015c).

El creciente papel de los productos básicos como activos financieros se observa también por el hecho de que muestran un mayor grado de asociación (correlación) con los activos financieros tradicionales como las acciones en términos de rentabilidad y, sobre todo, de su volatilidad. Esto implica que el comportamiento de los productos básicos depende en mayor medida de los factores que explican el comportamiento y las fluctuaciones de las bolsas de valores. En el gráfico III.10, se muestran los coeficientes de correlación entre las tasas de retorno y las volatilidades de distintos índices de productos básicos (agricultura, energía, industria, metales, ganado, metales preciosos y productos no energéticos) y los índices de acciones, incluido el índice medio industrial Dow Jones (DJIA) y el Standard & Poor's 500 (S&P500).

¹⁸ Estimaciones propias sobre la base de Bloomberg.

¹⁹ Esto se demuestra mediante un cálculo de la rentabilidad bancaria. La rentabilidad del capital (ROE), definida por la razón entre el ingreso neto y el patrimonio, es igual al producto de la razón entre el ingreso neto y el activo y la razón entre el activo y el patrimonio. Formalmente,

$$(1) \text{ ROE} = \frac{\text{Ingreso neto}}{\text{Patrimonio}} \equiv \left(\frac{\text{Ingreso neto}}{\text{Activo}} \right) * \left(\frac{\text{Activo}}{\text{Patrimonio}} \right)$$

A su vez, la razón entre el ingreso neto y los activos no es otra cosa que el rendimiento sobre los activos (ROA), y la razón entre los activos y el patrimonio se conoce como el apalancamiento. Así, la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) puede expresarse como el producto entre el rendimiento sobre los activos (ROA) y el apalancamiento, de tal manera que cuando mayor es el apalancamiento mayor será la rentabilidad. Formalmente,

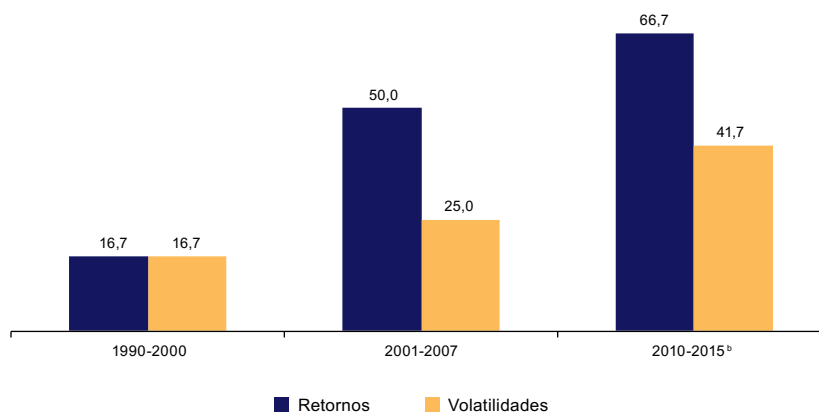
$$(2) \text{ ROE} = \text{ROA} * \text{Apalancamiento} = \text{ROA} * L$$

²⁰ Las señales de China y las economías emergentes en cuanto a la fragilidad financiera son particularmente fuertes. Como lo señala el FMI (2015b), las autoridades de los mercados emergentes deberían constatar con regularidad las exposiciones de las empresas en moneda extranjera, incluidas las posiciones en derivados, y emplear herramientas microprudenciales y macroprudenciales para desalentar un apalancamiento excesivo y la acumulación de deudas con el extranjero.

²¹ Los grandes bancos involucrados en los mercados de productos básicos son también los que se han visto fuertemente afectados por el impacto de la crisis financiera mundial. Su apalancamiento ha experimentado una caída (pasando, en el promedio de los antiguos bancos de inversión, de 33 a 12 entre el período 2007-2008 y el año 2012) y, por ende, han tenido que optar por otras estrategias, como la inversión en productos básicos, para mantener sus niveles de beneficio. Las recientes caídas de sus precios han llevado a esas instituciones a modificar su portafolio de inversiones dando una menor importancia a las materias primas.

²² El valor notional es el valor total de los activos de una posición de apalancamiento. Este término se utiliza comúnmente en los mercados de opciones, futuros y divisas porque una cantidad muy pequeña de dinero invertido puede controlar una posición amplia y tener grandes consecuencias para el operador. Véase [en línea] <http://www.investopedia.com/terms/n/notionalvalue.asp#ixzz3u1O1PIRZ>.

Gráfico III.10
Correlaciones estadísticamente significativas entre retornos y volatilidades de los índices de precios de los productos básicos y las bolsas de valores^a, 1990-2000, 2001-2007 y 2010-2015
 (En porcentajes)



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

^a La significancia estadística se calculó con niveles de confianza del 95% y el 99%.

^b Datos a noviembre de 2015.

Las correlaciones se computaron para los períodos 1991-2000, 2001-2007 y 2010-2015 con una base mensual. Los resultados muestran, tanto en los casos de los retornos como de las volatilidades, que el porcentaje de correlaciones estadísticamente significativas al 5% aumenta con el correr del tiempo. Entre 1990 y 2000, el porcentaje total de correlaciones estadísticamente significativas de los retornos y las volatilidades fue del 16,7% del total. En el período 2010-2015, fue mayor, del 66,7% y el 41,7% del total, respectivamente. La estrecha conexión entre los mercados financieros y los de productos básicos (y el precio de la energía fósil) aumenta la incertidumbre en los países en desarrollo y representa una barrera al aumento de sus tasas de inversión.

Bibliografía

- Alvaredo, F. y L. Gasparini (2015), "Recent trends in inequality and poverty in developing countries", *Handbook of Income Distribution*, A.B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), Londres, Elsevier.
- Amarante, V. (2015), "Desigualdad en el mundo y en América Latina", presentación en las Jornadas Monetarias y Bancarias de 2015 del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, inédito.
- Anderton, R. y T. Tewolde (2011), "The global financial crisis: Understanding the global trade downturn and recovery", *The World Economy*, vol. 34, N° 5.
- Atkinson, A.B. y F. Bourguignon (eds.) (2015), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, Londres, Elsevier.
- Baker, S., N. Bloom y S.J. Davis (2015), "Measuring economic policy uncertainty", *NBER Working Paper*, N° 21633.
- Bakk-Simon, K. y otros (2012), "Shadow banking in the euro area: An overview", *European Central Bank Occasional Paper Series*, N° 133.
- Bouveret, A. (2011), "An assessment of the shadow banking sector in Europe", *ESMA Working Paper*.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2015a), "BIS Quarterly Review" [en línea] https://www.bis.org/publ/qrpdf/r_qt1509.htm.
- (2015b), "When the financial becomes real", *85th Annual Report: 1 April 2014-31 March 2015*, Basilea.
- (2015c), "Statistical Release. OTC derivatives statistics at end-December 2014", Basilea [en línea] http://www.bis.org/publ/otc_hy1504.pdf.
- (2014), "Debt and the financial cycle: domestic and global", *85th Annual Report: 1 April 2014-31 March 2015*, Basilea [en línea] <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2014e4.htm>.
- Bresser-Pereira, J.C., J.L. Oreiro y N. Marconi (2014), *Developmental Macroeconomics: New Developmentalism as a Growth Strategy*, Londres, Routledge.

- Buiter, W. y otros (2014), "The long-run decline in advanced-economy investment", City Research, Global Economics View [en línea] <http://willembuiter.com/capex.pdf>.
- Bussiere, M. y otros (2013), "Estimating trade elasticities: Demand composition and the trade collapse of 2008-2009", *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 5, Nº 3.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- CEPR (Centre for Economic Policy Research) (2015), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Londres, CEPR Press.
- Comisión Europea (2015), The Annual Macroeconomic Database (AMECO) [en línea] http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm.
- (2007), "The labour income share in the European Union", *Employment in Europe Report 2007*, Luxemburgo [en línea] <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3068&langId=en>.
- Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (2011), *Global Systemically Important Banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement*, Basilea [en línea] <http://www.bis.org/publ/bcbs201.pdf>.
- Constantinescu, C., A. Matto y M. Ruta (2015), "The global trade slowdown: Cyclical or structural?", *IMF Working Paper*, Nº WP/15/6, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CPB (Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis) (2015), *World Trade Monitor* [en línea] <http://www.cpb.nl/en/number/cpb-world-trade-monitor-september-2015>.
- Credit Suisse (2015), *Global Wealth Report 2015* [en línea] <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>.
- Deloitte (2012), "Shedding Light on Banking's Shadows: The Deloitte Shadow Banking Index", The Deloitte Center for Financial Services.
- Denk, O. y B. Cournède (2015), "Finance and income inequality in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, Nº 1224.
- Denk, O. y A. Cazenave-Lacroutz (2015), "Household finance and income inequality in the euro area", *OECD Economics Department Working Papers*, Nº 1226.
- Deutsche Bank (2015), *The Random Walk. Mapping the World's Financial Markets 2014*.
- Dubois, É. y E. Michaux (2011), "Grocer 1.5: an econometric toolbox for Scilab" [en línea] <http://dubois.ensae.net/grocer.html>.
- Epstein, G. (ed.) (2006), *Financialization and the World Economy*, Northampton, Edward Elgar.
- Feenstra, R. C., R. Inklaar y M. P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table" [en línea] www.ggd.net/pwt.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015a), *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- (2015b), *Global Financial Stability Report, October 2015. Vulnerabilities, legacies, and policy challenges risks rotating to emerging markets*, Washington, D.C.
- (2010), "Understanding Financial Interconnectedness. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department and the Monetary and Capital Markets Department, in collaboration with the Statistics Department and in consultation with other Departments" [en línea] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/100410.pdf>.
- FSB (Consejo de Estabilidad Financiera) (2014a), "Global Shadow Banking Monitoring Report 2014", [en línea] <http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/global-shadow-banking-monitoring-report-2014/>.
- (2014b), "2014 update of list of global systemically important banks (G-SIBs)" [en línea] http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141106b.pdf.
- (2012), "Global Shadow Banking Monitoring Report 2012", noviembre [en línea] http://financial-stability.org/fileadmin/research/reports/2012/FSB_Shadow%20banking%20report_11-2012_kl.pdf.
- (2011), "Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation", octubre.
- (2010), "Progress since the Washington Summit in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability. Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders", noviembre [en línea] http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101111b.pdf.
- Fung Global Institute (2015), *Bringing Shadow Banking into the Light: Opportunity for financial reform in China*, A. Sheng y N. Chow Soon (eds.) [en línea] <http://www.asiaglobalinstitute.hku.hk/en/wp-content/uploads/2015/03/Shadow-Banking-in-China.pdf>.
- Furtado, C. (1971), *Development and Underdevelopment. A structural view of the problems of developed and underdeveloped countries*, Berkeley, University of California Press.
- Greenwood, R. y D. Scharfstein (2013), "The growth of finance", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27 Nº 2.
- Kaldor, N. (1957), "A model of economic growth", *Economic Journal*, Nº 67.

- Levine, R. (2005), "Finance and growth: Theory and evidence", *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, P. Aghion y S. N. Durlauf (eds.), Nueva York, Elsevier.
- Luttrell, D. y otros (2013), "Assessing the costs and consequences of the 2007-09 financial crisis and its aftermath", *Economic Letter*, vol. 8, N° 7 [en línea] <http://www.dallasfed.org/research/eclett/2013/el11307.cfm>.
- McKinsey (2015), *Debt and (not much) Deleveraging*, McKinsey Global Institute (MGI).
- (2012), *Investing in Growth: Europe's next challenge*, McKinsey Global Institute (MGI).
- (2011), *Mapping Global Capital Markets 2011*, McKinsey Global Institute (MGI).
- Nurske, R. (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Blackwell.
- Obstfeld, M. y A.M. Taylor (2004), *Global Capital Markets: Integration, Crisis, and Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, J.A. (2015), "América Latina frente a la turbulencia económica mundial", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas a inicios del siglo XXI*, A. Bárcena y A. Prado (eds.), Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015a), *In it Together: Why less inequality benefits all*, París.
- (2015b), "Lifting investment for higher sustainable growth", *OECD Economic Outlook*, vol. 2015/1 [en línea] <http://www.oecd.org/eco/outlook/Economic-Outlook-97-Lifting-investment-for-higher-sustainable-growth.pdf>.
- (2012), "Labour losing to capital: what explains the declining labour share?", *Employment Outlook 2012*, París, OECD Publishing.
- (2011), "An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings", *Divided We Stand: Why inequality keeps rising*, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_343034.pdf.
- Palley, T. (2007), "Financialization: What it is and why it matters", *Working Paper*, N° 525, The Levy Economics Institute.
- Palma, J.G. (2014), "Why is inequality so unequal across the world? Could it be that every nation gets the inequality it deserves?", documento presentado en la sesión titulada "Shared Prosperity and Growth" del XVII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economía, junio, inédito.
- Pozsar, Z. y M. Singh (2011), "The nonbank-bank nexus and the shadow banking system", *IFM Working Paper*, N° 11/289, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Pozsar, Z. y otros (2010), "Shadow banking", *Staff Reports*, N° 458, Nueva York, Federal Reserve Bank of New York, julio.
- PSI (Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos) (2014), "Wall Street Bank Involvement With Physical Commodities", Washington, D.C. [en línea] <http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/hearings/wall-street-bank-involvement-with-physical-commodities-day-one>.
- Reinhart, C. y K. Rogoff (2009), "The aftermath of financial crises", *NBER Working Paper*, N° 14656 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w14656>.
- Stockhammer, E. y O. Onaran (2013), "Wage-led growth: theory, evidence, policy", *Review of Keynesian Economics*, vol. 1, N° 4.
- The Conference Board (2015a), "Productivity Brief 2015. Global productivity growth stuck in the slow lane with no signs of recovery in sight".
- (2015b), "The Conference Board Total Economy Database. Summary Tables".
- Tyson, J. y M. Shabani (2013), "Sizing the European shadow banking system: A new methodology", *CITYPERC Working Paper Series*, N° 2013/01, febrero.
- Vieira, S. (2012), "Inequality on the rise? An assessment of current available data on income inequality, at global, international and national levels", Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2013_svieira1.pdf.
- WEF (Foro Económico Mundial) (2014), *Global Competitiveness Report 2014-2015*, Davos.

Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1
Principales instituciones financieras del mundo según país de residencia, 2014

País	Número de bancos	Instituciones financieras grandes y complejas	Activos totales <i>(en miles de millones de dólares)</i>	Capitalización <i>(en miles de millones de dólares)</i>	Participación en los activos totales <i>(en porcentajes)</i>	Participación en la capitalización total <i>(en porcentajes)</i>
China	14	3	15 727	1 189	18,0	26,9
Estados Unidos	10	7	11 064	1 227	12,7	27,8
Japón	9	3	10 366	194	11,9	4,4
Francia	6	4	9 494	141	10,9	3,2
Reino Unido	6	4	9 199	403	10,6	9,1
Alemania	8	1	5 237	45	6,0	1,0
España	5	2	3 511	96	4,0	2,2
Canadá	5	...	3 262	292	3,7	6,6
Italia	4	1	2 784	90	3,2	2,0
Australia	4	...	2 754	352	3,2	8,0
Países Bajos	3	1	2 545	...	2,9	...
Suiza	2	2	2 150	107	2,5	2,4
Suecia	4	1	1 924	83	2,2	1,9
Brasil	4	...	1 776	101	2,0	2,3
República de Corea	4	...	1 156	...	1,3	...
Bélgica	3	...	941	...	1,1	...
Dinamarca	2	...	847	...	1,0	...
Federación de Rusia	2	...	777	...	0,9	...
Singapur	2	...	576	65	0,7	1,5
Noruega	1	...	405	...	0,5	...
India	1	...	361	34	0,4	0,8
Austria	1	...	281	...	0,3	...
Total	100	29	87 138	4 419	100	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Consejo de Estabilidad Financiera, "2014 update of list of global systemically important Banks (G-SIBs)", 2014 [en línea] http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141106b.pdf, e información de los sitios web de las instituciones financieras.



Se debilita la posición de la región en la economía mundial

- A. La región se rezaga
 - B. Los determinantes de la desaceleración
 - C. Persiste la vulnerabilidad externa
 - D. La débil inversión dificulta la construcción de capacidades
 - E. Impacto del ciclo de la inversión en las trayectorias de crecimiento de corto y largo plazo
- Bibliografía

Se debilita la posición de la región en la economía mundial

América Latina y el Caribe enfrenta los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con una tasa de crecimiento de largo plazo inferior a la de otras regiones del mundo en desarrollo y una persistente vulnerabilidad externa. Su dinámica de crecimiento sufrió caídas derivadas de los choques económicos causados por la crisis de la deuda externa en los años ochenta, las crisis mexicana y asiática, rusa y brasileña en los noventa, y la crisis argentina, seguida de la crisis financiera mundial, en la década de 2000. Peor aún, en los períodos de auge no ha tenido un desempeño destacado en la comparación internacional: su tasa de crecimiento en el período 2003-2007, la mejor de las últimas tres décadas, fue más baja que la de otras regiones del mundo en desarrollo. Asimismo, persiste su vulnerabilidad externa real y financiera; debido a los patrones de especialización predominantes, sus países siguen siendo sensibles a choques en los términos de intercambio y la demanda externa, en algunos casos han aumentado sus pasivos externos brutos y dependen en mayor medida del ingreso de capitales internacionales.

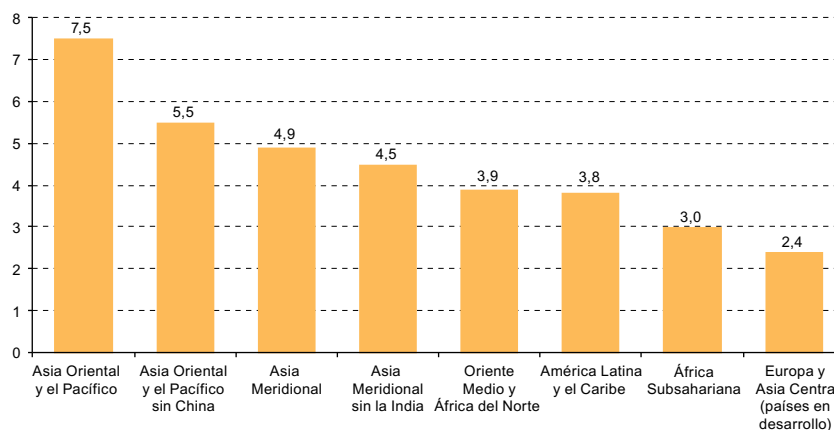
Estas características condicionan la manera en la que los acontecimientos recientes (el virtual estancamiento de la economía mundial, la mayor volatilidad financiera, la huida hacia la calidad, el menor crecimiento de China y las caídas abruptas de los precios de los productos básicos) afectan a la región en su conjunto y a sus subregiones. Desde el período 2010-2011, la mayor parte de los países han experimentado una desaceleración del ritmo de crecimiento económico, que se ha convertido, en algunos casos, en una contracción. El componente de la demanda agregada más afectado por la desaceleración es la inversión, lo que tiene implicaciones negativas en la productividad y la competitividad. Al mismo tiempo, se redujo el espacio fiscal en casi todos los países. La combinación de estos factores indica que la región deberá cambiar su estilo de desarrollo en condiciones menos favorables que en la década pasada, con menos margen de maniobra y una pérdida relativa de capacidades tecnológicas.

A. La región se rezaga

Según estimaciones, la tasa de crecimiento de largo plazo del PIB de América Latina y el Caribe correspondiente al período 1960-2014 se situó en un 3,8%, por debajo de la registrada en las restantes regiones en desarrollo, excepto el África Subsahariana (3,0%) y los países en desarrollo de Europa y de Asia Central (2,4%) (véase el gráfico IV.1).

El rezago relativo del crecimiento de América Latina y el Caribe se explica por los efectos de largo plazo de las sucesivas crisis, en particular la de la deuda externa, ocurrida en la década de 1980. Además, la región no ha aprovechado las fases de expansión de la economía mundial con la misma intensidad que otras regiones en desarrollo (CEPAL, 2012). En el período de auge más reciente (2003-2007), la tasa de crecimiento regional se mantuvo significativamente por debajo de las de Asia Oriental y el Pacífico (9,2%), los países en desarrollo de Europa y de Asia Central (7,0%) y Asia Meridional (6,5%). De la misma manera, el período de recuperación que siguió a la crisis fue más débil en la región, como se muestra en el cuadro IV.1.

Gráfico IV.1
Tasas de crecimiento de largo plazo del PIB real^a, 1960-2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.
^a La tasa de crecimiento tendencial de cada región se obtuvo mediante una aproximación lineal del logaritmo del nivel del PIB real (base 2005).

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

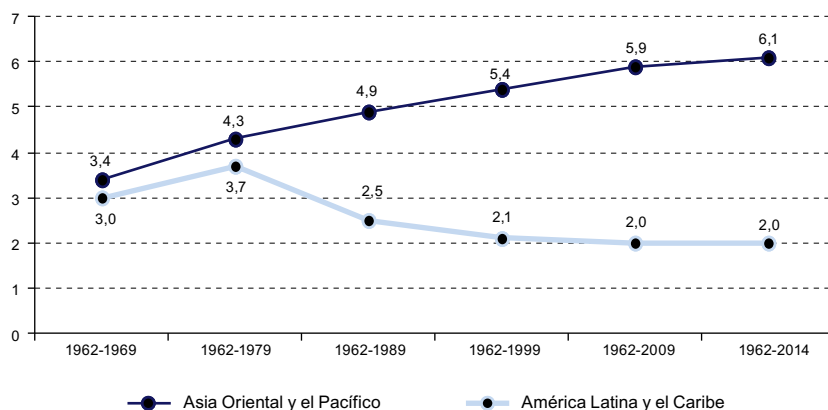
	1961-1970	1971-1980	1981-1989	1990-2000	2003-2007	2010-2013	2001-2014
América Latina y el Caribe	3,3	4,4	-0,3	1,3	2,7	2,9	1,8
Brasil	3,3	5,9	-0,3	1,0	2,7	3,0	2,1
México	3,6	3,7	-0,3	1,8	2,0	2,2	0,7
Asia Oriental y el Pacífico ^a	2,4	4,6	5,8	7,0	9,2	7,5	7,8
Asia Meridional	2,0	0,7	3,1	3,2	6,5	5,3	5,2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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.
^a Datos desde 1966.

En el período 2003-2007, aumentó la brecha entre la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe y la mayor parte de las regiones del mundo en desarrollo. El diferencial de crecimiento en puntos porcentuales respecto de Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central, Oriente Medio y África del Norte, Asia Meridional y África Subsahariana fue mayor que en las tres décadas anteriores. En el gráfico IV.2, se muestra que, desde la década de 1980, la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita de la región ha sido de solo un 2%, lo que establece una trayectoria de divergencia con las economías en desarrollo más dinámicas de Asia Oriental y el Pacífico. No se observan diferencias entre los promedios en períodos de lento crecimiento ni en el período 1962-2009, que incluye el auge de 2003-2007.

La desaceleración que vive la región, iniciada en 2010-2011, afecta fundamentalmente a sus mayores economías y parece extenderse más allá del corto plazo. Se ha prolongado entre cinco y seis años en la mayoría de los países de la región.

Gráfico IV.2
América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico: tasa de crecimiento del PIB real per cápita, 1962-2014
(En porcentajes)



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

La desaceleración se debe en parte a que existe un mayor grado de sincronía que en el pasado entre el ciclo económico de la región y el ciclo mundial. En el gráfico IV.3 se muestra la evolución del índice de concordancia del ciclo del PIB (que mide el porcentaje de tiempo en que dos economías se encuentran en la misma fase del ciclo, expansiva o contractiva) entre América Latina y el Caribe y las economías emergentes, el mundo y los países desarrollados. Al comparar a América Latina y el Caribe con el mundo, los resultados muestran que 105 pares de países tenían un grado de concordancia de entre un 90% y un 100% en el período 1990-1999; 334 pares de países mostraban ese nivel de concordancia entre 2000 y 2006, y 149 pares de países entre 2007 y 2009. El número de países en concordancia aumentó nuevamente en el período más reciente (2010-2014). La tendencia que se observa entre América Latina y el Caribe y el mundo se presenta también si se la compara con las distintas regiones: la concordancia aumenta entre 2000 y 2006 y cae durante la crisis (2008-2009), para aumentar nuevamente entre 2010 y 2014.

Gráfico IV.3
América Latina y el Caribe: índices de concordancia^a trimestrales con las economías emergentes, el mundo y las economías avanzadas, 1990-2014^b

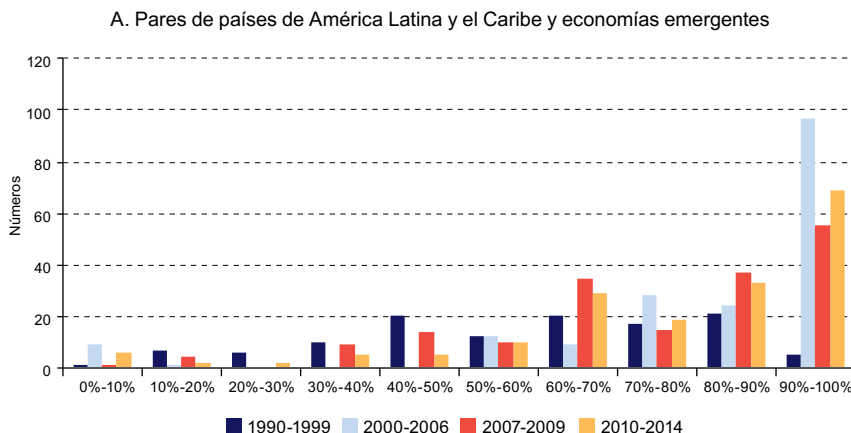
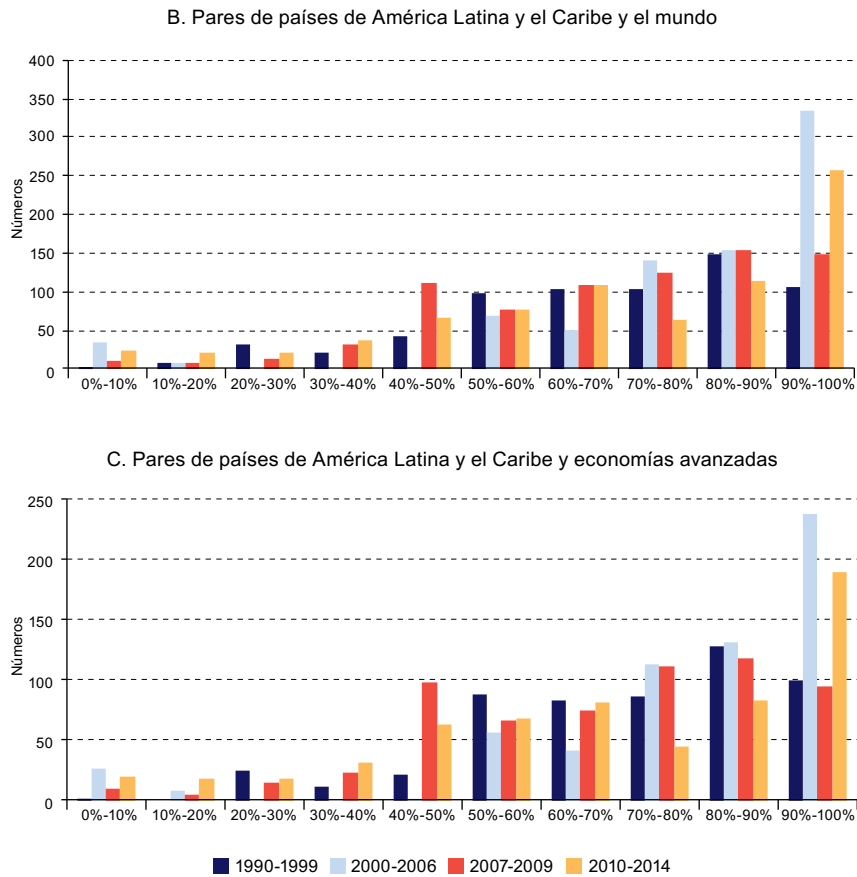


Gráfico IV.3 (conclusión)



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

^a El índice de concordancia mide el porcentaje de tiempo en que dos economías se encuentran en la misma fase del ciclo, expansiva o contractiva.

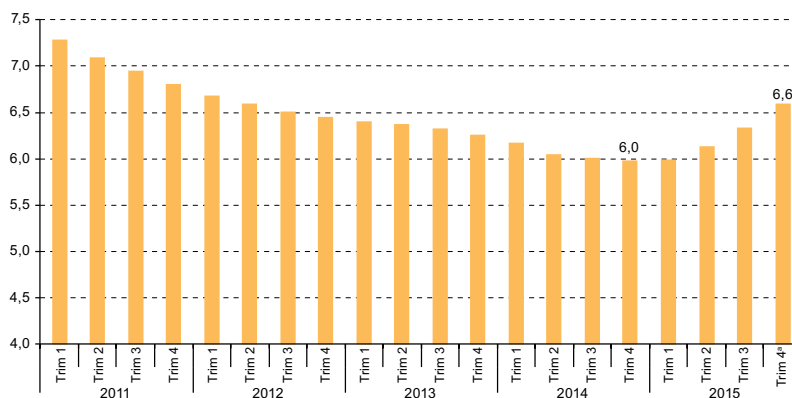
^b Para realizar el análisis de concordancia cíclica, se utilizaron datos del PIB trimestral desde 1990 hasta 2014 correspondientes a 62 países, los que se aglomeraron en cuatro grupos: América Latina y el Caribe (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Belice, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), países emergentes de Asia (Filipinas, Malasia y Tailandia), este de Europa (Bulgaria, Federación de Rusia, Georgia, Kazajistán, Letonia, Lituania, Rumania, Turquía y Ucrania) y países desarrollados (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, República Checa, República de Corea, Singapur, Suecia, Suiza y Reino Unido). No hay datos sobre Estonia, Georgia, Kazajistán, Luxemburgo, Trinidad y Tabago y Ucrania para el período 1990-1999.

En términos de intensidad, la desaceleración está concentrada a nivel subregional y afecta sobre todo a las economías de América del Sur y, en menor medida, a las de Centroamérica. Entre el segundo trimestre de 2010 y el último de 2014, el crecimiento de las economías de América del Sur cayó en términos interanuales del 7,0% al 0,5%. En el mismo período, la tasa de crecimiento de Centroamérica disminuyó del 7,0% al 5,6%. A nivel de los países, las grandes economías de la región son las que registran las desaceleraciones más pronunciadas.

La desaceleración del crecimiento tuvo impactos negativos en la creación de empleo y en su calidad. En el gráfico IV.4, se muestra que la tasa de desempleo urbano en la región aumenta de forma persistente, pasando del 6,0% en el cuarto trimestre de 2014 al 6,6% un año más tarde.

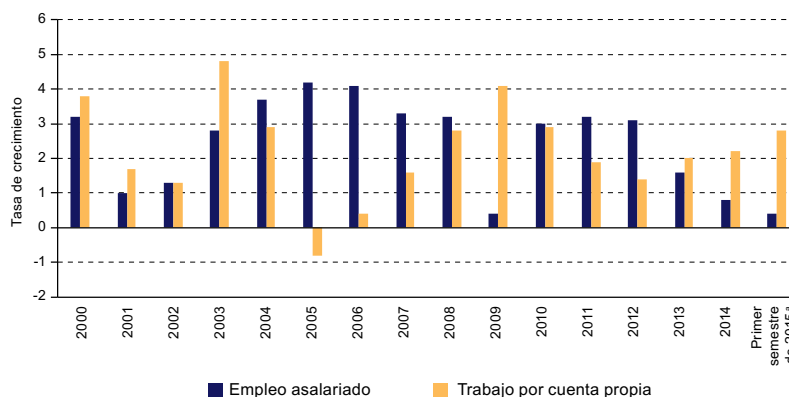
Por otro lado, no solo se generan menos empleos en relación con la expansión de la oferta de trabajo, sino que su calidad se ha deteriorado, lo que se refleja en una tasa de crecimiento más alta del trabajo por cuenta propia que del empleo asalariado ya desde 2012 (véase el gráfico IV.5). Si se considera que el trabajo por cuenta propia es, en gran medida, un indicador de falta de oportunidades en el mercado de trabajo (un refugio ante el desempleo abierto), su mayor tasa de crecimiento es consecuencia del menor dinamismo de ese mercado y se traduce en menores ingresos y protección social para los trabajadores. Estos dos resultados ayudan a explicar el estancamiento de la disminución de la desigualdad y el deterioro de algunos indicadores sociales en la región a partir de 2012.

Gráfico IV.4
América Latina y el Caribe: tasa de desempleo urbana, año móvil,
primer trimestre de 2011 a cuarto trimestre de 2015^a
(En porcentajes)



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

Gráfico IV.5
América Latina y el Caribe: tasa interanual de generación de empleo por categoría
de ocupación, 2000 a primer semestre de 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
^a Cifras preliminares. No se incluye a México.

La desaceleración tiene origen en dos tipos de factores: los que afectan de manera homogénea a toda la región y los que afectan de forma específica a cada país. Los primeros incluyen una demanda externa más reducida, menores entradas de flujos financieros, en particular de inversión extranjera directa (IED), y una mayor percepción de riesgo para la inversión. Entre los segundos, destaca la caída de los términos de intercambio.

B. Los determinantes de la desaceleración

El menor dinamismo de la demanda externa se refleja en la disminución de la tasa de crecimiento del volumen de exportaciones a nivel regional y subregional. En América Latina, la tasa de variación del volumen exportado pasó del 2,3% al 0,3% entre 2013 y 2014 (véase el cuadro IV.2). América del Sur alcanzó una tasa de crecimiento del 2,1% en 2013, que se transformó en una contracción del 3,0% en 2014. En Centroamérica, la reducción de la tasa fue inferior a la registrada a nivel regional (un 1,3% y un 1,0% en 2013 y 2014, respectivamente). Por su parte, el Caribe registra la contracción más pronunciada en 2014 (-12,1%).

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasa de crecimiento de las exportaciones									
América Latina	5,4	3,4	0,0	-6,3	8,6	4,3	3,8	2,3	0,3
América del Sur	2,5	3,9	-0,5	-5,6	4,8	5,2	0,9	2,1	-3,0
Exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de))	-0,7	-1,9	2,6	-3,8	-4,4	10,0	5,4	-0,9	-5,0
Centroamérica, Haití y República Dominicana	7,1	8,1	3,6	-4,7	9,6	9,0	8,4	1,3	1,0
Exportadores de productos agroindustriales (Argentina, Paraguay y Uruguay)	7,8	8,3	1,6	-3,8	17,1	4,5	-5,6	5,8	-7,9
El Caribe	10,3	-5,4	2,6	-26,4	6,3	-0,3	-7,1	-3,1	-12,1
El Caribe (sin Trinidad y Tabago)	5,3	6,2	2,5	-18,9	0,1	4,2	10,7	-7,3	-24,4
Exportadores de servicios (el Caribe sin Trinidad y Tabago, Guyana y Suriname)	6,5	3,1	1,9	-24,2	-8,7	7,4	7,8	-16,0	-7,4
Exportadores de metales (Chile y Perú)	1,8	5,7	-2,0	0,7	-0,2	4,7	2,4	0,8	0,9
Brasil	3,5	5,5	-2,5	-10,7	9,5	3,1	-0,3	3,4	-2,0
México	11,1	1,7	0,4	-7,8	15,8	1,8	8,3	2,8	9,4
Tasa de crecimiento de los términos de intercambio									
América Latina	7,2	3,0	3,3	-7,0	10,7	7,7	-2,4	-2,2	-3,7
América del Sur	5,7	3,2	1,9	-11,2	5,0	5,8	2,4	-2,5	-3,1
Exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de))	14,2	4,7	10,1	-11,9	14,5	14,0	0,1	-2,3	-4,3
Centroamérica, Haití y República Dominicana	-2,2	-0,7	-6,2	7,0	-0,6	-1,5	-2,3	-2,8	1,5
Exportadores de productos agroindustriales (Argentina, Paraguay y Uruguay)	4,5	5,5	11,0	1,4	1,9	9,2	3,4	-5,7	-1,2
El Caribe	13,0	-4,1	8,9	-13,3	0,9	8,6	2,1	-2,3	-0,1
El Caribe (sin Trinidad y Tabago)	11,4	-4,2	-3,8	-0,2	5,4	-0,5	-1,4	-6,8	-0,1
Exportadores de servicios (el Caribe sin Trinidad y Tabago, Guyana y Suriname)	0,8	3,7	9,1	1,8	0,6	5,5	2,9	-3,7	0,7
Exportadores de metales (Chile y Perú)	30,6	3,9	-12,0	0,0	21,8	3,0	-4,3	-4,2	-2,9
Brasil	6,4	3,5	5,3	-2,7	15,3	8,7	-5,1	-2,3	-3,3
México	0,6	1,0	0,7	-10,7	7,3	7,0	-2,0	-0,2	-4,9

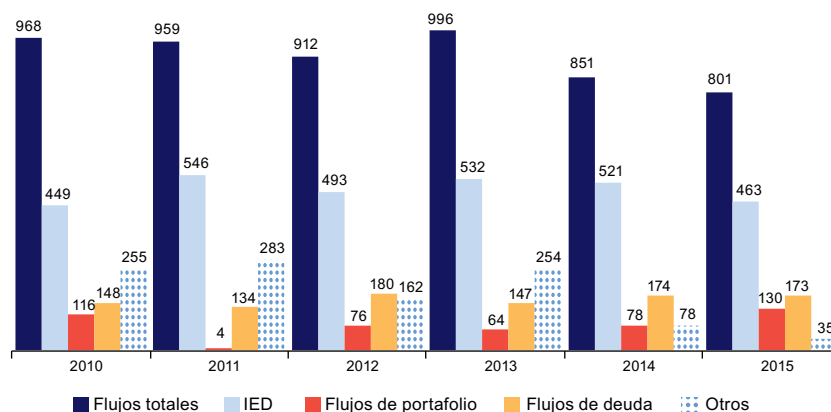
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Si se confirma que en 2015 el valor de las exportaciones de bienes de la región al mundo disminuirá un 14%, se habrán acumulado tres años consecutivos de caídas cada vez mayores del valor exportado. Esto convertiría al trienio 2013-2015 en el peor para las exportaciones regionales desde el período 1931-1933, en plena Gran Depresión. La contracción de los envíos regionales en 2015 se explicaría por una fuerte disminución de los precios (-15%) no compensada por el aumento del volumen exportado (1%) (CEPAL, 2015, pág. 44).

El impacto de la caída de la demanda agregada fue más intenso para los países exportadores de productos agroindustriales (Argentina, Paraguay y Uruguay) que para los exportadores de hidrocarburos.

Un segundo factor que afecta a todas las regiones del mundo en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe, es la disminución de los flujos financieros privados, que muestran un comportamiento procíclico. Los flujos financieros totales hacia diez de las economías emergentes más importantes (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica (los denominados BRICS), Chile, Indonesia, México, Polonia y Turquía) han tendido a la baja a partir de mediados de 2012. En 2014, los flujos hacia este grupo de economías sumaron 851.000 millones de dólares y se espera una reducción de 50.000 millones de dólares en 2015. El componente más importante de esos flujos, la IED, disminuirá de 532.000 a 463.000 millones de dólares entre 2013 y 2015 (véase el gráfico IV.6).

Gráfico IV.6
Flujos financieros privados totales y sus componentes hacia economías en desarrollo,
marzo de 2010 a junio de 2015^a
 (En miles de millones de dólares anuales)

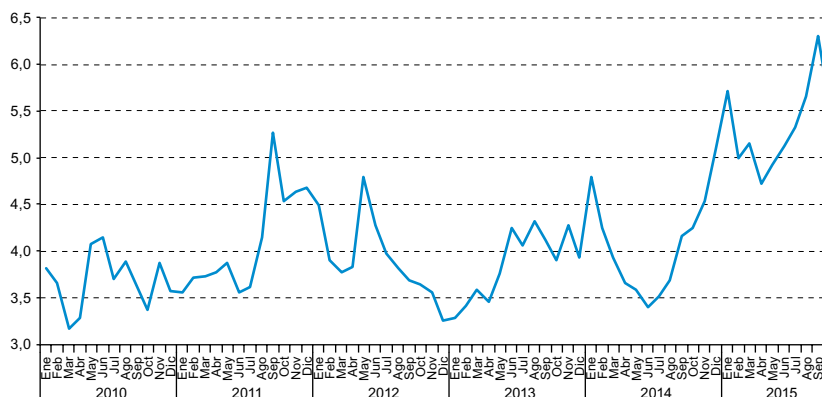


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, Washington, D.C., 2015.

^a Se incluye al Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica (los denominados BRICS), Chile, Indonesia, México, Polonia y Turquía.

Un tercer determinante es el aumento de la percepción de riesgo de América Latina como destino de inversión. Los desequilibrios en cuenta corriente y la desaceleración del crecimiento han aumentado la incertidumbre de los inversores acerca de su desempeño futuro. En el gráfico IV.7 se observa que el diferencial de los bonos externos del EMBI (la diferencia entre las tasas de interés que pagan los bonos denominados en dólares emitidos por países emergentes y los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos, considerados libres de riesgo) ha aumentado desde el segundo semestre de 2014¹.

Gráfico IV.7
América Latina: índice de bonos de mercados emergentes (EMBI Global)^a, enero de 2010 a octubre de 2015
 (En puntos básicos)



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

^a Datos mensuales.

Esto implica que la tasa mínima que un inversionista financiero exigiría por invertir en América Latina ha aumentado a la par con la desaceleración de sus economías. Esto ocurre también a nivel de los países, en particular en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana, Venezuela (República Bolivariana de) y el Uruguay.

¹ El EMBI se basa en el comportamiento de la deuda externa emitida por cada país. A menor certeza de que un país cumplirá con sus obligaciones, más alto será su EMBI y viceversa. La tasa mínima que exigiría un inversionista para invertir en determinado país sería igual a la tasa de los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos más su EMBI.

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

La disminución de los precios de los productos básicos ha afectado también la recaudación tributaria de los países productores, en particular, la de los exportadores o productores de hidrocarburos y metales cuyos ingresos fiscales dependen en gran medida de esos precios. Su efecto depende no solo del tamaño del sector de los productos básicos, sino también de factores como la flexibilidad cambiaria, la estructura de propiedad del sector y el tipo de imposición que se aplica a los recursos naturales (FMI, 2015). Destacan el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), donde los ingresos fiscales del sector de hidrocarburos representaron más del 40% de la recaudación total en 2010-2013. En el otro extremo, en el Perú, la Argentina y el Brasil los ingresos fiscales del sector hidrocarburos representan el 7,1%, el 3,9% y el 3,1% de la recaudación total, respectivamente. Entre los países exportadores de minerales, Chile es donde ese sector tiene el mayor peso en los ingresos fiscales (15,3%) seguido por el Perú (7,4%) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (3,2%) (véase el cuadro IV.3).

Cuadro IV.3
América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores de los ingresos fiscales generados por la producción de hidrocarburos y minerales, 2010-2013

	Productores de hidrocarburos ^{a b}	
	(en porcentajes del PIB)	(en porcentajes de los ingresos fiscales)
Argentina	1,0	3,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10,2	29,9
Brasil	0,9	3,1
Colombia	3,3	11,5
Ecuador	13,4	40,3
México	5,5	34,4
Perú	1,4	7,1
Suriname	6,0	25,3
Trinidad y Tabago	13,4	40,8
Venezuela (República Bolivariana de)	10,5	44,7
	Productores de minerales ^b	
	(en porcentajes del PIB)	(en porcentajes de los ingresos fiscales)
Argentina ^c	0,1	0,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,1	3,2
Brasil	0,2	0,7
Chile	3,4	15,3
Colombia	0,4	1,3
Jamaica	0,1	0,4
México	0,2	1,0
Perú	1,5	7,4

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

^a Los ingresos fiscales incluyen recursos tributarios y no tributarios generados por hidrocarburos.

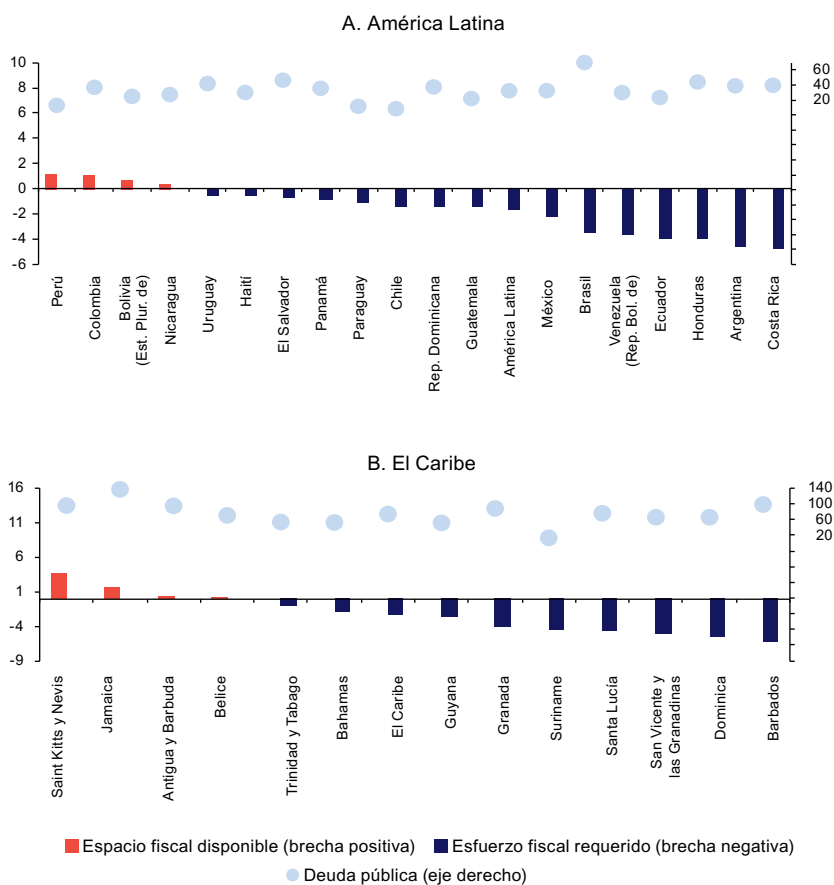
^b Con el fin de homogeneizar la información de los países, se consideran los ingresos fiscales totales del gobierno general excluidas las contribuciones a la seguridad social. No obstante, en la Argentina, Colombia y el Ecuador se toma en cuenta la información a nivel del sector público no financiero (SPNF) en términos netos, salvo en el caso de Colombia, cuyos datos se expresan en términos brutos.

^c No se incluye el valor de las regalías mineras que no se desagrega de las regalías totales, las que en su mayoría provienen de la explotación de hidrocarburos.

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

(CEPAL, 2014)². Entre 2014 y 2015, ese espacio siguió reduciéndose principalmente por la continuación del menor dinamismo económico que la región ha experimentado desde 2011 y un leve deterioro de las cuentas fiscales. Esto se refleja en la brecha negativa (un balance primario efectivo menor que el requerido para estabilizar la deuda) que presentan 16 de los 19 países de la región (véase el gráfico IV.8A). Entre los países que requieren un esfuerzo fiscal mayor (más del 3% del PIB) se encuentran Costa Rica, la Argentina, Honduras, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Brasil; les siguen México, con un esfuerzo mayor al 2% del PIB, y Guatemala, la República Dominicana, Chile y el Paraguay, con poco más del 1%. Solo cuatro países tienen diferencias positivas: Nicaragua, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú y Colombia, debido principalmente a que sus superávits primarios y sus tasas esperadas de crecimiento son ligeramente mayores en 2015.

Gráfico IV.8
América Latina y el Caribe: brecha fiscal entre el balance primario efectivo de 2014
y el balance primario requerido en 2015 para estabilizar la deuda pública
(En porcentajes del PIB)



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

² En CEPAL (2014) se calculan los niveles de superávit primario que requieren los países de la región para estabilizar el nivel de deuda como proporción del PIB, a partir de la siguiente ecuación:

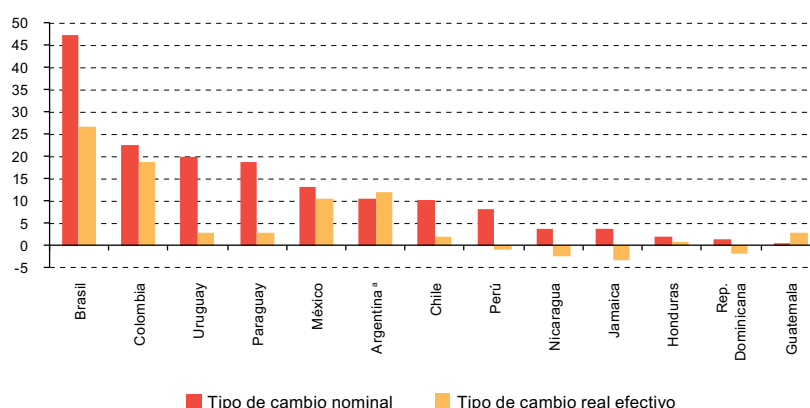
$$bp^* = \left(\frac{r - g}{1 + g} \right) \cdot d_0$$

Donde bp^* es el balance primario requerido para estabilizar el actual nivel de deuda como proporción del PIB, r es la tasa de interés real, g es la tasa de crecimiento del producto en el período de tiempo t y d_0 es el nivel de deuda pública en $t-1$.

En el Caribe, el espacio fiscal es menor que en el resto de la región debido a los elevados niveles medios de endeudamiento, cercanos al 80% del PIB. Así, el esfuerzo fiscal medio requerido en 2015 para hacer sostenible este nivel de deuda en estas economías es del 1,3% del PIB (véase el gráfico IV.8B). La mayoría de los países de esta subregión mantienen una brecha negativa entre el balance primario efectivo y el requerido, siendo Santa Lucía, Granada y Dominica los que deben hacer un esfuerzo fiscal mayor (cercano o superior al 6% del PIB). En el otro extremo, Antigua y Barbuda, Jamaica y Saint Kitts y Nevis tienen una brecha positiva que les permite continuar en su senda de consolidación fiscal.

Otro factor con efectos heterogéneos en la región son las variaciones del tipo de cambio nominal. En los últimos dos años, casi todos los países de América Latina y el Caribe han experimentado depreciaciones del tipo de cambio nominal; las más intensas ocurrieron en el Brasil, Colombia, el Uruguay, el Paraguay, México, la Argentina, Chile y el Perú (véase el gráfico IV.9).

Gráfico IV.9
América Latina y el Caribe (países seleccionados): depreciación del tipo de cambio nominal, enero a octubre de 2015, y del tipo de cambio real, enero a septiembre de 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
* Para la Argentina se consideró el tipo de cambio real multilateral en lugar del tipo de cambio real efectivo.

Las depreciaciones nominales se han traducido, en parte, en presiones inflacionarias, por lo que las depreciaciones reales no fueron tan intensas como las nominales. Aunque la tasa media de inflación en la región se ha mantenido en un dígito, su comportamiento ha sido heterogéneo a nivel subregional y nacional. Las tasas más elevadas se observan en América del Sur, cuyo promedio aumentó del 4,8% al 8,6% entre 2013 y 2015. Las economías que han registrado las mayores tasas son la Argentina, el Brasil, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (14,3%, 9,9%, 9,2% y 68,5%, respectivamente³), en las que también fue mayor el efecto de la variación del tipo de cambio sobre el alza de precios. En Centroamérica y el Caribe, las tasas fueron inferiores al 3% en el último año debido, en parte, al efecto positivo de la caída de los precios de importación de los alimentos y la energía.

Aún es pronto para saber cuál será su efecto sobre las exportaciones y el crecimiento. En un contexto mundial de bajo crecimiento, el aumento del tipo de cambio real en economías con pocas capacidades tecnológicas es insuficiente para aumentar las exportaciones e impulsar una sustitución de importaciones capaz de reanimar la demanda agregada. Esta última se verá negativamente afectada por la caída del salario real asociada a la depreciación de la moneda, que reduce el poder adquisitivo de los salarios y contrae el mercado interno. Así, el efecto final de la depreciación dependerá de la estructura productiva, la importancia del mercado interno y de otras políticas que promuevan el aumento de la productividad y la diversificación de la pauta exportadora.

Otro importante efecto de la caída del precio de los productos básicos se percibe en la situación financiera del sector corporativo no financiero. En las economías emergentes, entre las que se incluyen el Brasil, China, la Federación de Rusia, y México⁴, los datos muestran un aumento del endeudamiento de ese sector corporativo

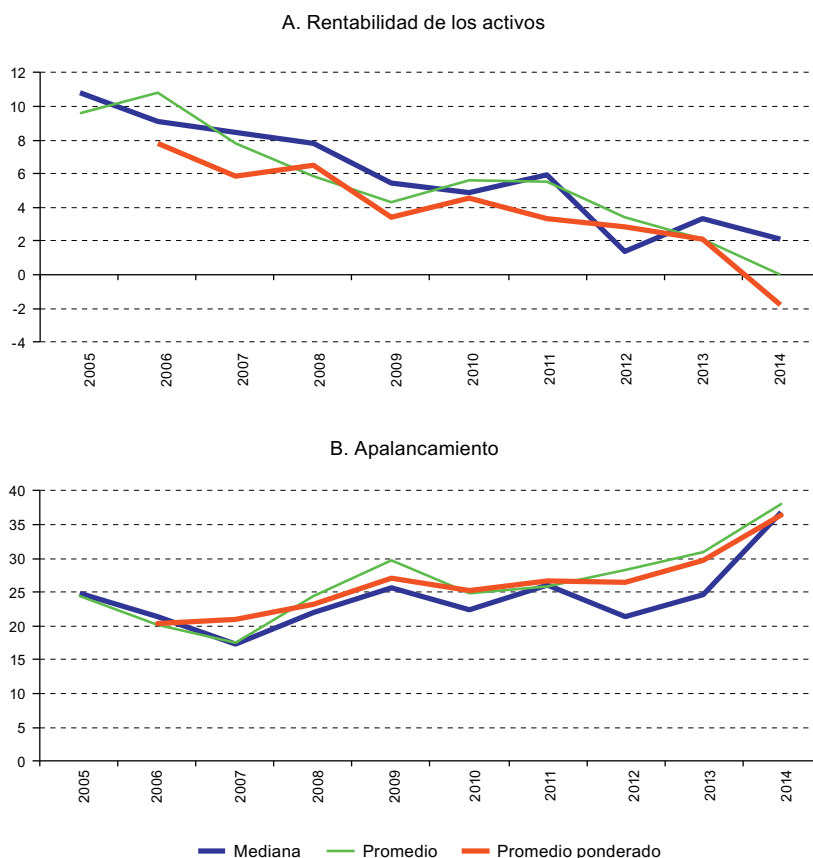
³ Tasas anuales, a octubre de 2015 para la Argentina, el Brasil y el Uruguay, y a octubre de 2014 para la República Bolivariana de Venezuela.

⁴ El acervo de la deuda corporativa en el Brasil sería del orden de los 300.000 millones de dólares.

a partir de la crisis financiera mundial, destacándose el elevado apalancamiento del sector energético. Según el Banco de Pagos Internacionales (BPI) (2015a y 2015b), el acervo mundial de bonos de este sector aumentó de 455.000 millones de dólares en 2006 a 1,4 billones de dólares en 2014.

En un contexto de mayor endeudamiento, un descenso del precio de los productos básicos afecta a las empresas especializadas en esos bienes, al aumentar el costo de su financiamiento y reducir su capacidad de hacer frente al pago de obligaciones. La situación puede complicarse aun más si contrajeron obligaciones de deuda en el exterior garantizadas con el bien que producen y exportan. Mayores gastos y menores ingresos disminuyen la rentabilidad, lo que, combinado con un deterioro de la situación patrimonial, puede aumentar su riesgo de incumplimiento (*default*) (véase el gráfico IV.10). Si la respuesta a esa situación implica ajustes en los niveles de producción e inversión en sectores con importantes ramificaciones en el tejido productivo puede tener efectos macroeconómicos perjudiciales. Las grandes empresas productoras de hidrocarburos de la región, cuyas condiciones financieras presentan un deterioro desde la crisis iniciada en 2008 que se acentuó a partir de 2011-2012, han experimentado una caída de su retorno sobre los activos y un aumento del apalancamiento.

Gráfico IV.10
América Latina: rentabilidad de los activos y apalancamiento de empresas seleccionadas del sector de hidrocarburos^a, 2005-2014



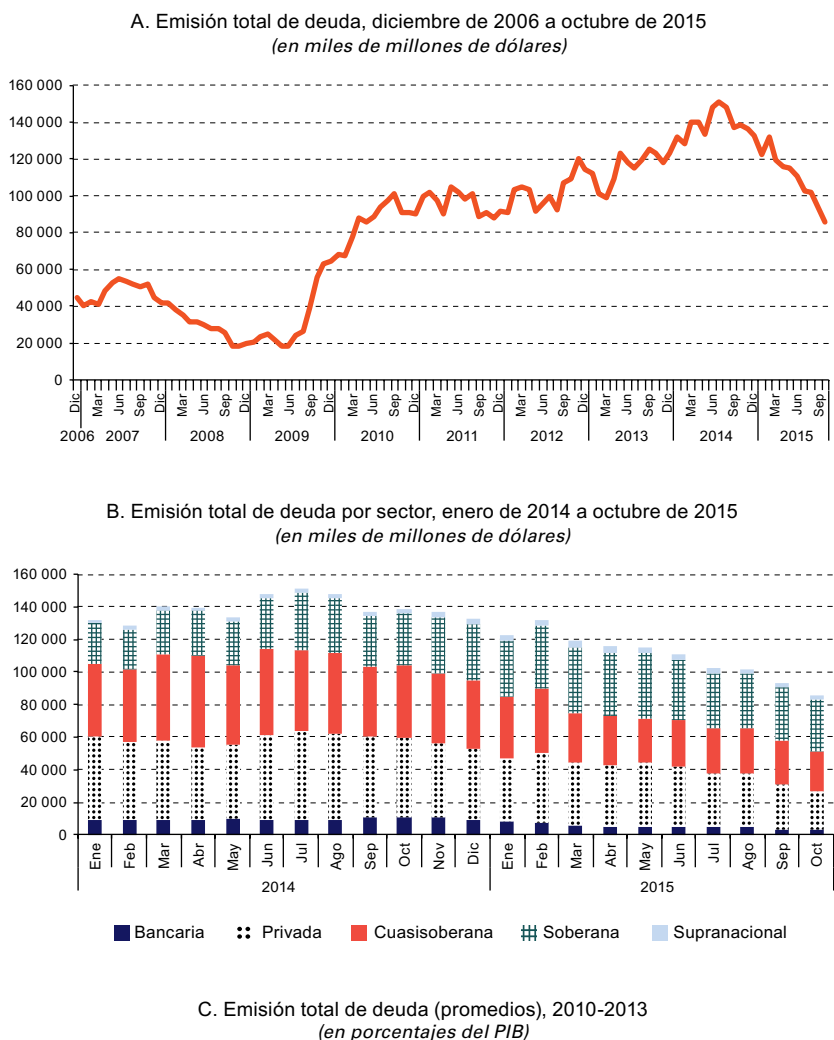
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg, 2015.

^a La muestra incluye a la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), Ecopetrol, Eletrobras, ENAP, Petrobras, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Petróleos de Venezuela (PDVSA), Petroperú (con información solo desde 2010 en adelante) e YPF.

Las emisiones totales de deuda externa, que incluyen las de los sectores corporativo privado y público no financiero, aumentaron a partir de 2009, lo que implicaría un crecimiento de la deuda externa total y la deuda corporativa, como ha ocurrido en el resto de las economías emergentes. Las emisiones totales de deuda han pasado de 20.000 millones de dólares a mediados de 2009 a más de 80.000 en octubre de 2015, con un máximo de cerca de 150.000 millones de dólares (2,8% del PIB regional) en el tercer trimestre de 2014. Entre 2010 y 2013, Chile,

el Perú y México presentaban los mayores volúmenes de emisiones de deuda externa total con relación a sus PIB (3,3%, 2,8% y 2,5%, respectivamente), en contraste con la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de), que no alcanzaban el 1% (véase el gráfico IV.11).

Gráfico IV.11
América Latina y el Caribe: emisión de deuda acumulada en 12 meses



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

A nivel sectorial, las emisiones totales de deuda se originan fundamentalmente en los sectores público y privado (un 31% y un 34%, respectivamente, del total acumulado entre enero de 2014 y octubre de 2015), mientras que el sector financiero tiene una participación minoritaria (6%). La deuda se concentra en los productores de recursos naturales, en particular en el sector energético.

Al igual que en el caso de la variación del precio de los productos básicos, la depreciación de las monedas locales puede afectar la situación financiera de las empresas. Una depreciación cambiaria no solo se traduce en un aumento del servicio de la deuda y, por ende, del gasto, sino que también aumenta el pasivo al incrementar el valor del acervo de deuda en moneda local. Si la garantía que respalda la deuda también está denominada en moneda local, la depreciación origina, además, una disminución del activo. Esto puede dar lugar a una situación de descalce, de forma que la empresa tenga que adquirir divisas para poder equilibrar sus cuentas. Dependiendo de su tamaño e importancia en el mercado y del número de empresas que tengan ese comportamiento, la compra de divisas puede redundar en presiones adicionales hacia la depreciación del tipo de cambio nominal, lo que en definitiva hace más pesada la deuda externa del sector corporativo que opera en el sector de los bienes no transables.

C. Persiste la vulnerabilidad externa

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

La vulnerabilidad externa real depende de la especialización comercial de cada país. Un menor grado de diversificación productiva o un mayor grado de concentración exportadora en unos pocos socios comerciales expone excesivamente a una economía. La fuerte dependencia de varios países de Centroamérica y el Caribe de las remesas provenientes del exterior o del turismo receptivo constituye el mismo tipo de vulnerabilidad. La vulnerabilidad externa financiera depende, por su parte, del grado de apalancamiento externo de cada economía, incluido el mayor o menor grado de penetración de la IED, lo que a su vez depende del grado de apertura financiera y del marco regulatorio de la radicación de capitales externos. Este tipo de vulnerabilidad se manifiesta en una posición patrimonial desfavorable, caracterizada por elevados ratios de endeudamiento⁵. A mayor apalancamiento externo, mayor exposición a reversiones repentinas del ciclo financiero internacional (*sudden stops*) o a modificaciones de la política monetaria de los países centrales.

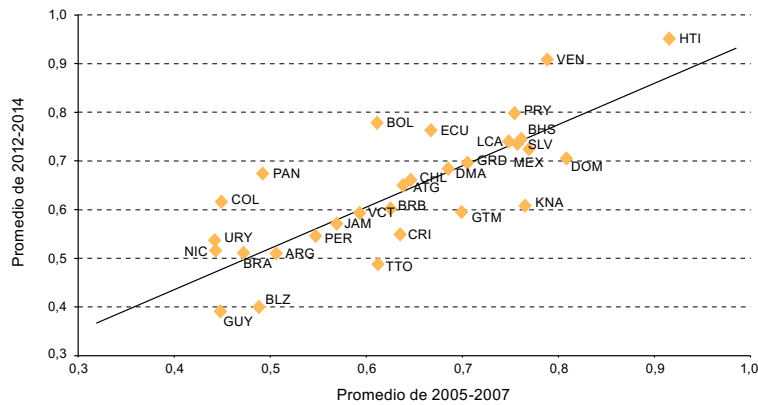
Desde una perspectiva de largo plazo, tomando como punto de partida la década de 1980, aumenta la vulnerabilidad externa financiera de manera casi generalizada en la región, particularmente en el Caribe, donde los pasivos externos pasan del 34% del PIB en esa década al 78% según el último dato disponible. Los aumentos también son importantes en América del Sur (del 25% al 33%), el Brasil (del 16% al 25%) y México (del 19% al 27%). En Centroamérica, el aumento es pequeño y se mantiene en niveles intermedios (del 30% al 33%).

El aumento de la vulnerabilidad externa también se constata en períodos más breves de tiempo. En los gráficos IV.12 y IV.13, se muestra la evolución de los indicadores de vulnerabilidad real y financiera en los períodos 2005-2007 (movimiento cíclico alcista previo a la crisis financiera mundial) y 2012-2014 (con posterioridad a la crisis): 15 de los 32 países aumentaron su vulnerabilidad real, en tanto que 19 son más vulnerables en el frente financiero. Se identifican tres tipos de países según su vulnerabilidad real:

- i) Orientados al turismo: Muy expuestos al crecimiento de los países centrales, en particular de los Estados Unidos.
- ii) Exportadores de productos primarios: Tienen una mayor diversificación de sus fuentes de divisas por sus exportaciones de productos industriales (Brasil o Argentina) o recepción de remesas (Paraguay o Ecuador).
- iii) Ensambladores de bienes industriales para la exportación que reciben grandes remesas: Dependen fuertemente del ciclo económico de los Estados Unidos (Guatemala, Honduras, El Salvador y México).

⁵ Se considera el endeudamiento bruto, en particular el del sector privado. El endeudamiento neto no es un indicador adecuado debido a que la fuerte disponibilidad de activos en el exterior de ese sector privado, como sucede en algunos países de la región, no implica que esos fondos estén disponibles para hacer frente a los compromisos externos de la economía.

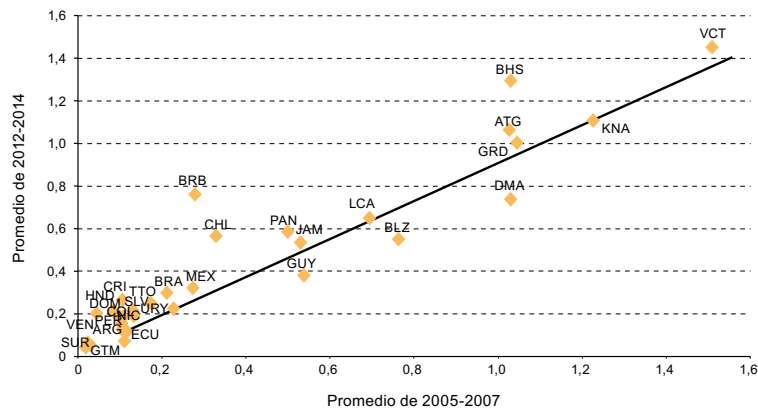
Gráfico IV.12
América Latina y el Caribe: vulnerabilidad real, 2005-2007 y 2012-2014



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

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

Gráfico IV.13
América Latina y el Caribe: vulnerabilidad financiera, 2005-2007 y 2012-2014



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

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

La mayoría de los países de América del Sur exhiben niveles de vulnerabilidad más bajos que los de las restantes subregiones. La vulnerabilidad financiera externa tiende a estar positivamente asociada a la integración en los mercados internacionales: Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y el Ecuador registran un indicador muy bajo, mientras que el Brasil, Chile, el Uruguay y, en menor medida, Colombia presentan niveles mucho más elevados. En materia de la vulnerabilidad real, la Argentina, el Brasil y Colombia poseen sectores manufactureros que reducen el peso de las exportaciones de bienes primarios en las exportaciones totales, mientras que Chile, el Perú, el Ecuador, el Paraguay, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de) tienen una canasta exportadora mucho más concentrada en recursos naturales, lo que los hace más vulnerables a las fluctuaciones de los términos de intercambio.

Las economías de Centroamérica, analizadas desde el punto de vista de la vulnerabilidad real, también presentan matices. Un grupo de países (Costa Rica, Nicaragua y Guatemala) se ubica en niveles cercanos a las economías más diversificadas de América del Sur, ya que al contar con algunos recursos naturales han diversificado la generación de divisas entre productos primarios y remesas o turismo. Honduras, Panamá y la República Dominicana están mucho más expuestos al ciclo de los Estados Unidos (mayor vulnerabilidad real). En el ámbito financiero, salvo Panamá, el resto de los países tiene niveles similares a los países de América del Sur integrados financieramente.

México es un caso intermedio en ambas dimensiones. En términos de vulnerabilidad real, la combinación de remesas, viajes y exportaciones de manufacturas a los Estados Unidos lo vuelve particularmente vulnerable al ciclo económico de ese país. Sin embargo, el hecho de que parte de sus exportaciones sean de bienes primarios (petróleo) le permite una menor concentración de los ingresos de cuenta corriente en una sola fuente de demanda externa. En el frente financiero,

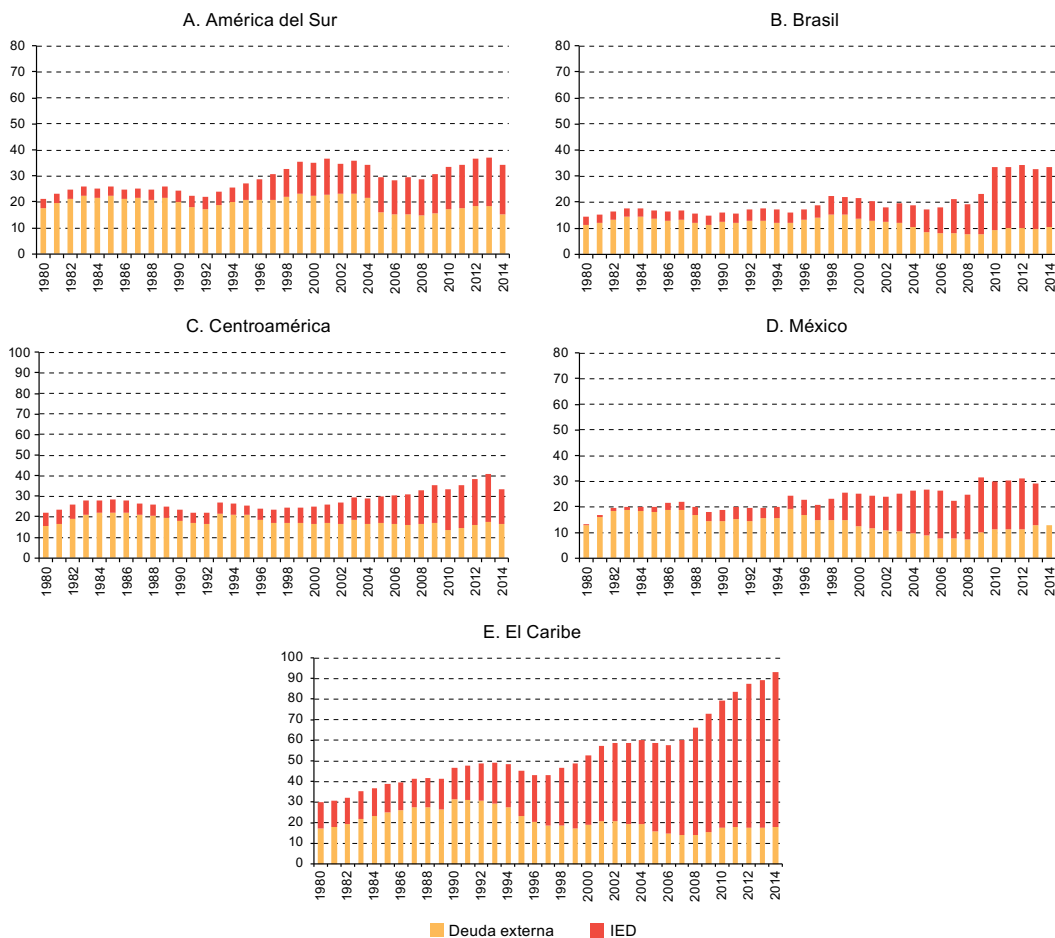
su situación se asemeja a la del Brasil: está muy integrado al mercado financiero internacional y, por tanto, es susceptible a una reversión de los flujos internacionales, sobre todo de corto plazo.

Los países del Caribe exhiben niveles de vulnerabilidad sustancialmente más altos. Esto se manifiesta en su gran vulnerabilidad real, fundamentalmente por la elevada exposición al ciclo económico de los Estados Unidos (remesas y turismo) y los importantes ratios de endeudamiento que redundan en una elevada vulnerabilidad financiera. Sin embargo, hay excepciones. Belice, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago tienen niveles de vulnerabilidad real más bajos, debido a que explotan algún recurso natural, lo que les permite diversificar su canasta exportadora hacia actividades menos expuestas al crecimiento de la economía estadounidense. Como consecuencia del mejor resultado de su cuenta corriente, tienen un menor endeudamiento que el resto de la subregión, ubicándose en una situación intermedia entre los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de América del Sur.

Los pasivos externos involucran no solo la emisión de deuda tradicional (un pasivo financiero) contraída con agentes económicos residentes en el exterior, sino también el acervo de IED radicado en cada país, pues este implica un rendimiento (frecuentemente superior a las inversiones estrictamente financieras, por cuestiones de riesgo y liquidez) que puede remitirse al exterior. Por ello, supone un efecto patrimonial semejante al de un instrumento de endeudamiento externo tradicional.

Desde una perspectiva de largo plazo, tomando como punto de partida la década de 1980, se observa una reducción del grado de endeudamiento tradicional o financiero de la región, especialmente en la década de 2000 (véase el gráfico IV.14). En América del Sur, por ejemplo, se pasa del 22% del PIB a fines de los años ochenta al 18% en 2013, y en Centroamérica, del 28% al 18%. El Brasil y México también muestran reducciones en el mismo lapso. La mejora en el ratio del Caribe es solo aparente porque se registra únicamente el endeudamiento externo público.

Gráfico IV.14
América Latina y el Caribe: pasivos externos, 1980-2014
(En porcentajes del PIB, sobre la base de dólares PPA)



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

Esta reducción del endeudamiento externo tradicional, sumado al aumento del acervo de reservas internacionales, ha dado lugar a una sensación de menor vulnerabilidad externa. Sin embargo, la totalidad de los pasivos externos de estas economías (el endeudamiento tradicional más el acervo de IED) muestra una evolución diferente. Consolidando ambas cifras, los pasivos externos actuales resultan más elevados que los observados en la década de 1980 en todos los casos y agrupaciones, particularmente en el Caribe, donde aumentan del 34% del PIB en los años ochenta al 78% según el último dato disponible. Los incrementos también son importantes en América del Sur (del 25% al 33%), el Brasil (del 16% al 25%) y México (del 19% al 27%), aunque con niveles significativamente más bajos. En Centroamérica el aumento de los pasivos es pequeño y estos se mantienen en niveles intermedios (del 30% al 33%).

Desde una perspectiva de largo plazo, la totalidad del financiamiento externo no ha variado mucho. Lo que varió significativamente es la composición. Mientras en la década de 1980 la mayor parte adoptaba la forma de endeudamiento tradicional, en la actualidad esa modalidad no llega a constituir la mitad de los pasivos externos totales. En América del Sur, México y Centroamérica, ambas fuentes de financiamiento externo tienen casi la misma importancia. En el Brasil y el Caribe, el cambio de la composición de los pasivos externos fue aun mayor: en el primero, la IED pasó de representar el 21% de esos pasivos en la década de 1980 a sumar el 70% en 2013, mientras en el segundo su proporción aumentó del 28% al 79%.

En el gráfico IV.15, se muestra cómo se modificó el peso relativo del pago de intereses y de la remisión de utilidades y dividendos al exterior en las exportaciones de las tres subregiones y del Brasil y México. Destaca la situación de América del Sur, en especial del Brasil, donde el pago de intereses pasó del 39% de las exportaciones en la década de 1980 al 8% en 2014. En el mismo período, el peso de la remisión de utilidades y dividendos aumentó del 6% al 9%.

Gráfico IV.15
América Latina y el Caribe: renta de la inversión extranjera directa y pago de intereses de la deuda externa, 1980-2014
(En porcentajes de las exportaciones)

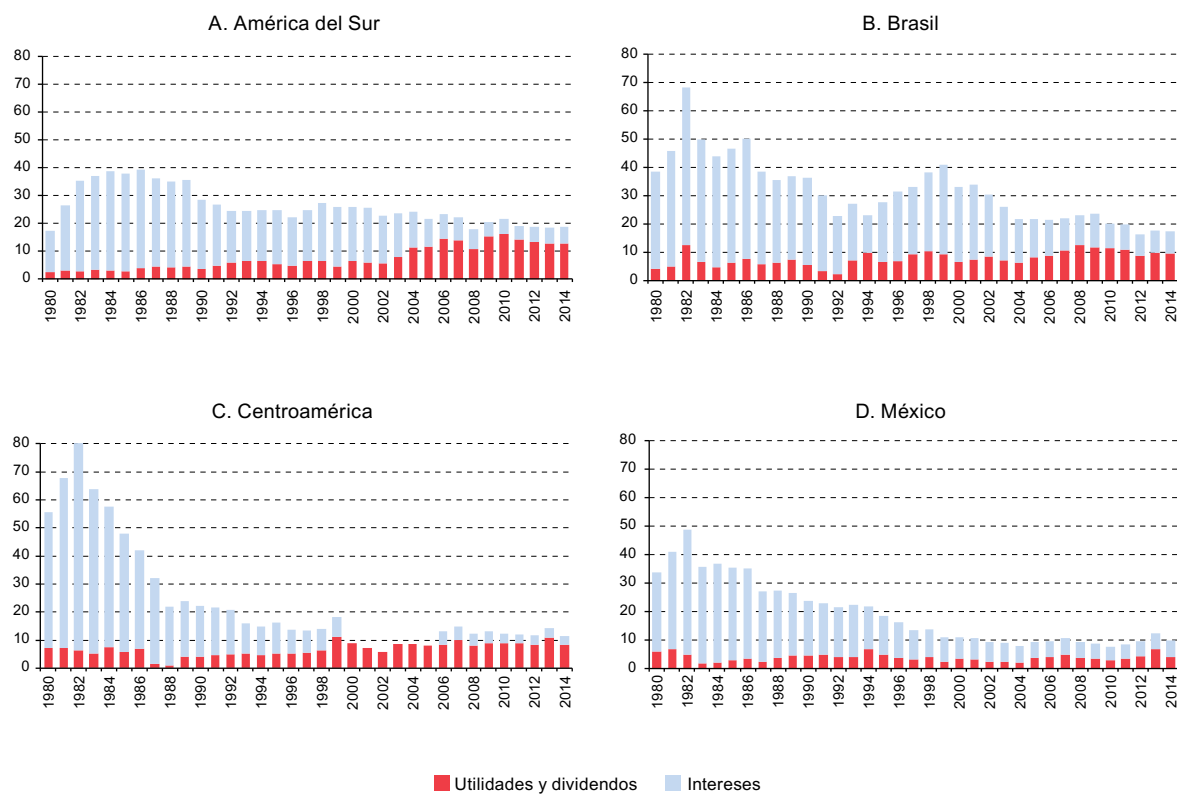
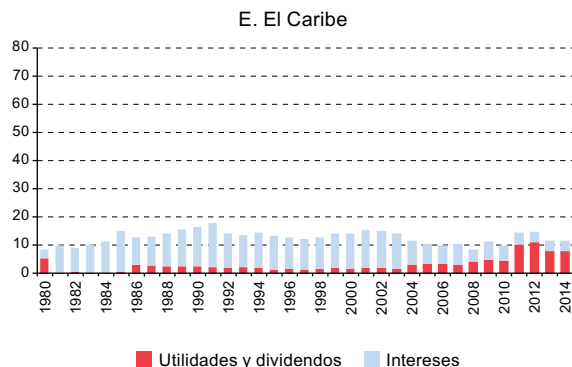


Gráfico IV.15 (conclusión)



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

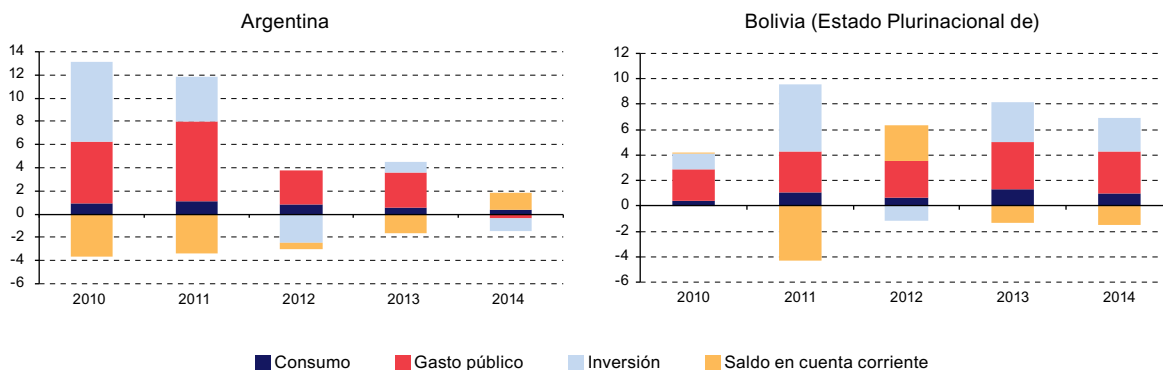
A igualdad de condiciones, un mayor peso de la IED en el acervo de pasivos externos supone un menor grado de vulnerabilidad externa. Ello se debe —sin perjuicio de las tensiones macroeconómicas que, en determinadas circunstancias, pueden estar asociadas a la dinámica de la remisión de utilidades y dividendos al exterior— a la menor liquidez de las inversiones directas (frente a los flujos de corto plazo) y a la mejor evolución de los beneficios a lo largo del ciclo⁶.

En suma, tomados conjuntamente, a pesar de la reducción relativa de las formas de endeudamiento tradicional, la carga de los pasivos externos como proporción de las exportaciones ha tendido a aumentar debido a la extranjerización de los activos productivos. Si bien este cambio hace que el pasivo externo sea menos riesgoso en el corto plazo, agudiza la vulnerabilidad externa de la región en el contexto de bajo crecimiento de la economía mundial.

D. La débil inversión dificulta la construcción de capacidades

Tanto los factores generales como los que tienen efectos específicos sobre los países repercuten en el dinamismo de la demanda agregada y la formación bruta de capital fijo, como se deduce de la descomposición del comportamiento de la demanda agregada de 15 economías de la región (véase el gráfico IV.16).

Gráfico IV.16
América Latina (15 países): descomposición del crecimiento según los componentes de la demanda agregada, 2010-2014^a
(En porcentajes)



⁶ Se supone que los beneficios por distribuir y eventualmente remitir al exterior disminuyen en las fases declinantes del ciclo.

Gráfico IV.16 (continuación)

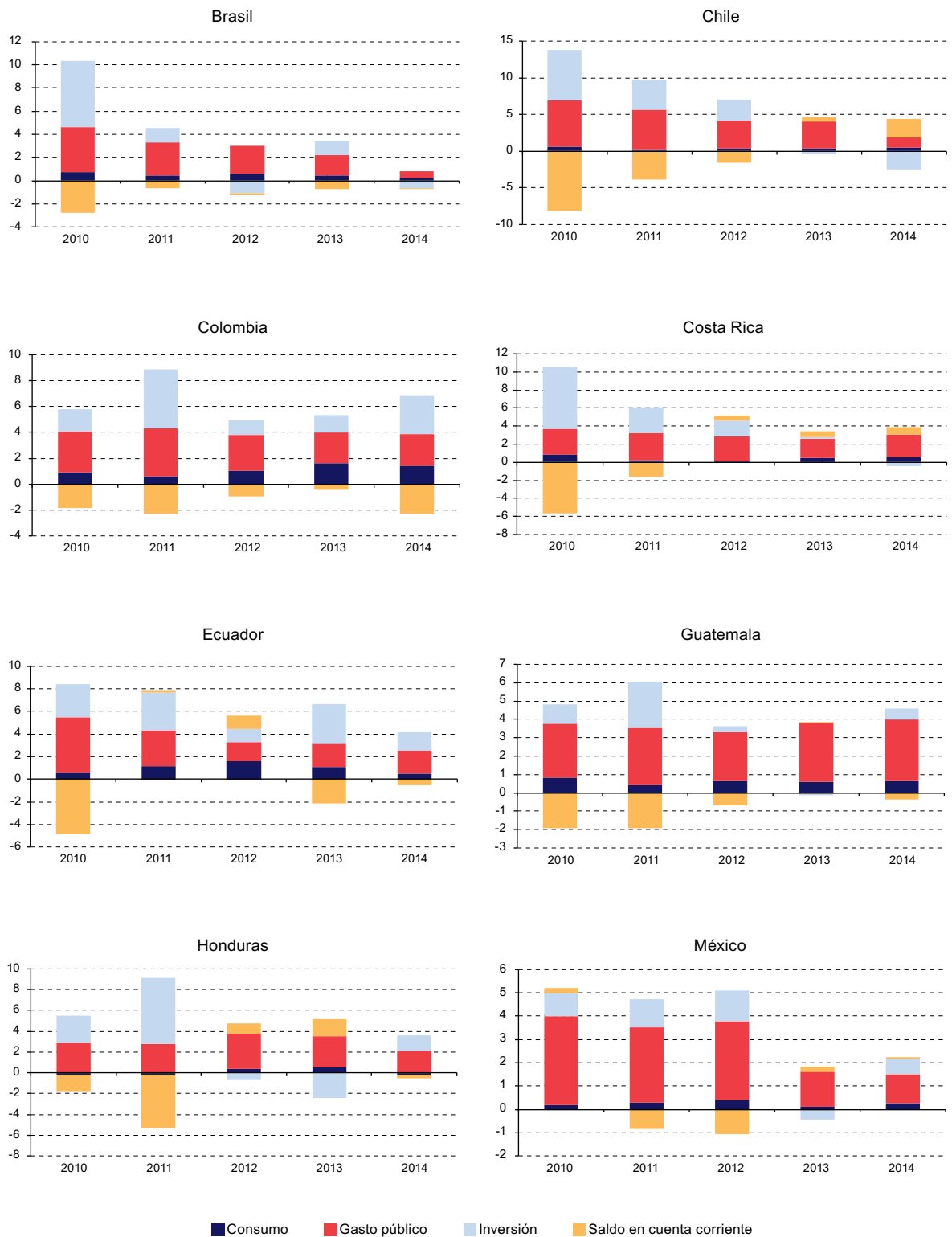
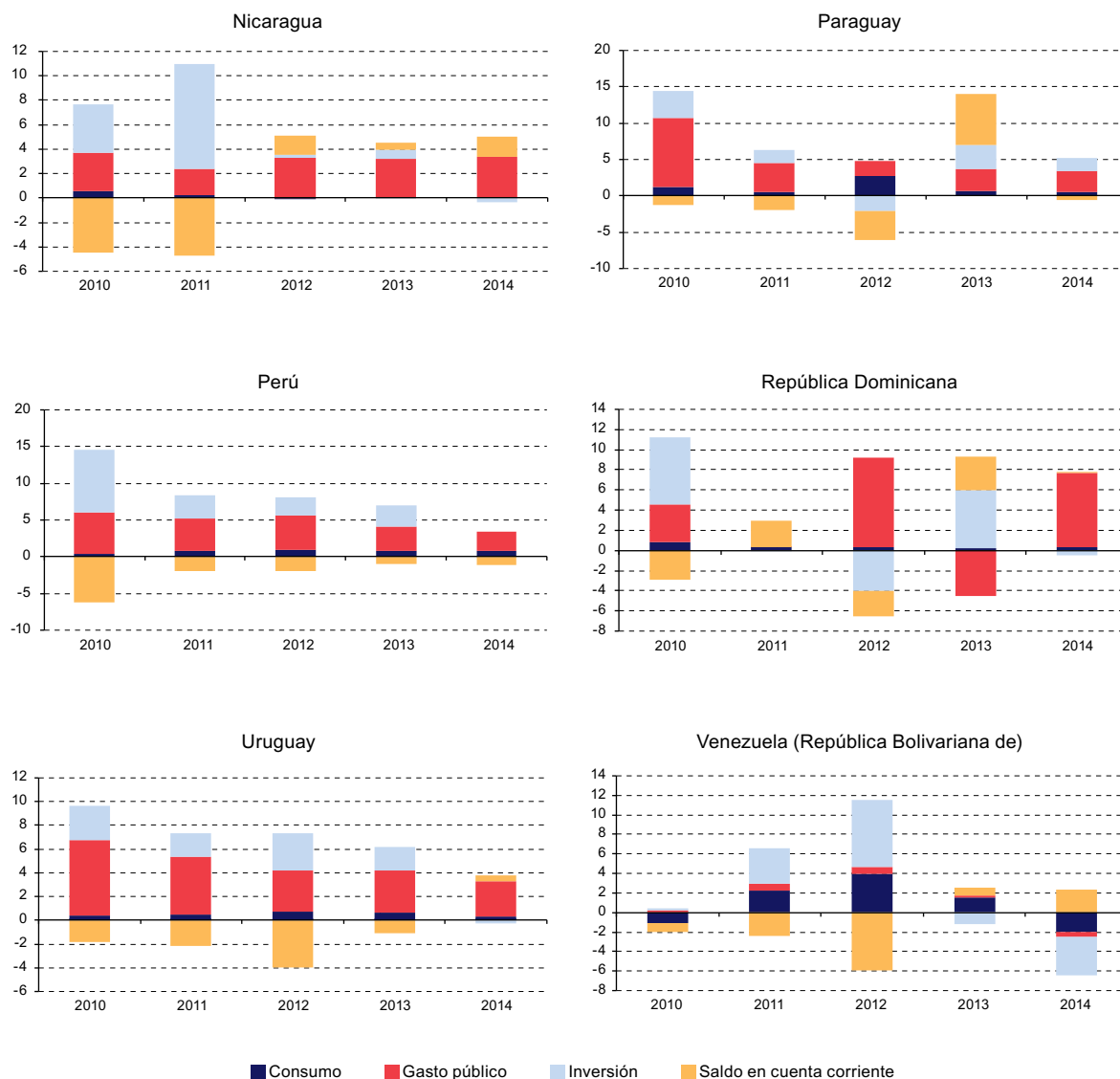


Gráfico IV.16 (conclusión)



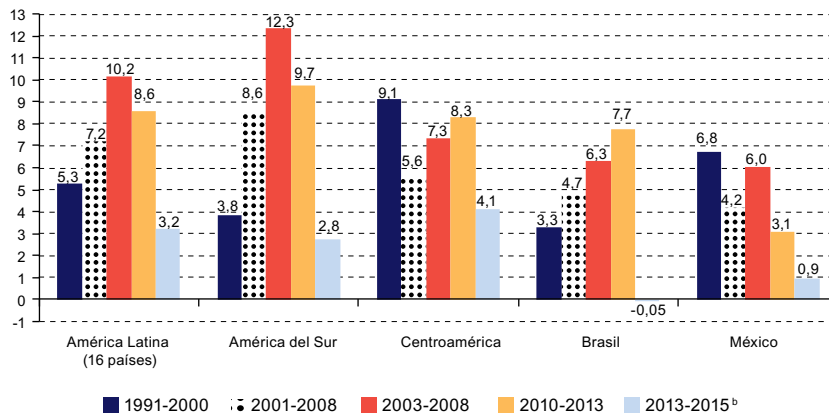
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT, sobre la base de cifras oficiales.

^a Datos trimestrales.

Hay diferencias importantes en el comportamiento de la inversión a nivel regional y subregional. En el gráfico IV.17, se muestra que América Latina, América del Sur y Centroamérica experimentaron una disminución significativa de la tasa de crecimiento de la inversión a partir de 2013. En el Brasil y México, la tasa fue prácticamente nula.

Esta dinámica de la inversión es preocupante, pues implica que la región no está construyendo las capacidades, la infraestructura y las bases de innovación requeridas por un ciclo de expansión como el que propone la CEPAL para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El centro del gran impulso (*big push*) ambiental es la inversión y la innovación.

Gráfico IV.17
América Latina: tasa de variación de la formación bruta de capital fijo en términos reales^a,
1991-2000, 2001-2008, 2003-2008, 2010-2013 y 2013-2015
(En porcentajes)



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

^a Los datos corresponden al promedio de cada subperíodo y, en el caso de las subregiones, al promedio de los países.

^b Datos al primer trimestre.

E. Impacto del ciclo de la inversión en las trayectorias de crecimiento de corto y largo plazo

El ciclo de la inversión en la región tiene cuatro características. En primer lugar, tiende a tener una duración más corta que el ciclo del PIB, lo que aumenta la volatilidad. En el cuadro IV.4 se muestra que los ciclos de inversión duran un 35% menos que los ciclos del PIB, siendo Centroamérica la subregión con la menor duración (un 74% menos que los del PIB).

Cuadro IV.4
América Latina: indicadores seleccionados del ciclo de la inversión, 1990-2014^a
(En coeficientes y porcentajes)

	Amplitud de la expansión de la inversión en relación con la expansión del PIB	Amplitud de la contracción de la inversión en relación con la contracción del PIB	Reducción de la duración total del ciclo de la inversión en relación con la duración total del ciclo del PIB	Pérdida acumulada de la inversión en relación con la ganancia acumulada
América Latina	1,40	4,0	35,0	2,42
América del Sur	1,39	3,3	35,0	1,56
El Caribe	3,51	5,9	14,0	1,15
Centroamérica	0,59	4,9	74,0	8,27
México	1,38	2,1	22,0	1,63
Brasil	1,39	4,2	35,0	2,41

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

^a Datos trimestrales.

La segunda característica es que la inversión tiende a experimentar una contracción más intensa que la del PIB (véase el cuadro IV.5). Este hecho se registra, a nivel subregional, en América del Sur y Centroamérica, y también en las grandes economías, como el Brasil y México.

A nivel regional, la amplitud de la contracción de la inversión es cuatro veces mayor que la amplitud de la contracción del PIB. A nivel subregional, es tres veces mayor en América del Sur, cinco veces en Centroamérica y cerca de seis veces en el Caribe.

Cuadro IV.5
América Latina: amplitud de la contracción de los componentes de la demanda agregada
en relación con la contracción del PIB, 1990-2014^a
(En coeficientes)

	Consumo privado	Consumo público	Formación bruta de capital fijo	Exportaciones
América Latina	0,6	0,6	4,0	3,3
América del Sur	0,6	0,8	3,3	3,6
Centroamérica	0,3	1,0	5,9	3,6
México	0,8	0,1	2,1	1,1
Brasil	0,8	0,3	4,2	3,6

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

^a Datos trimestrales. La pérdida total se calcula por medio del producto entre la duración y la amplitud.

Esta última característica se refleja en un tercer elemento, que es el hecho de que la pérdida acumulada de la inversión en el ciclo (estimada como el producto de su amplitud por su duración) durante la fase contractiva del ciclo económico supera a la ganancia acumulada en su fase de auge. Para la región, la pérdida acumulada durante la fase contractiva equivale a más de dos veces la ganancia acumulada en la fase expansiva. A nivel subregional, se observa el mismo comportamiento con algunos matices. Centroamérica y el Caribe muestran la mayor y menor pérdida acumulada, respectivamente. En tanto, en América del Sur, la pérdida acumulada durante la contracción es un 56% superior a la ganancia acumulada en el auge.

Una cuarta característica surge al comparar la contracción de la razón entre la inversión y el PIB con los restantes componentes de la demanda agregada. A nivel regional y subregional y en el Brasil y México, la amplitud de la contracción de la inversión supera a la experimentada por esos componentes. La diferencia es notoria al comparar la amplitud de la contracción de la inversión con la del consumo público y privado, que es inferior a la del PIB. En el caso de las exportaciones, la amplitud de la contracción tiende, por lo general, a triplicar con creces la del PIB, lo que implica que son también un factor importante de la evolución y el comportamiento del PIB en el ciclo.

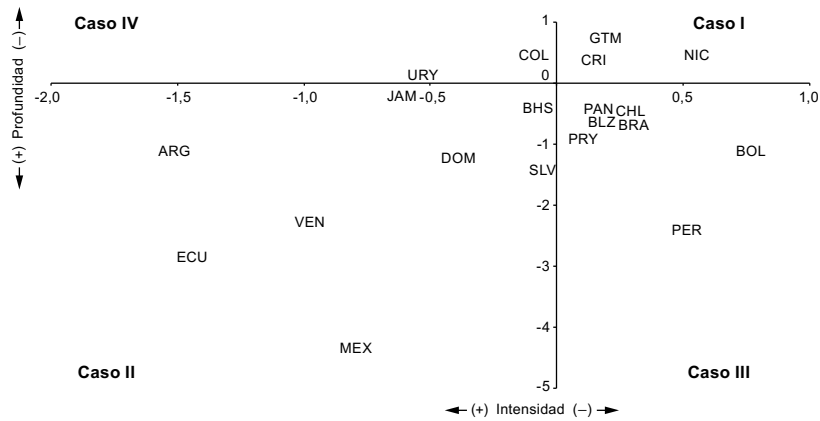
La asimetría del comportamiento de la inversión en las fases de auge y recesión del ciclo se captura mediante dos indicadores (Sichel, 1993; Mills, 2001). El primero es la intensidad (*steepness asymmetry*) que se detecta cuando la caída de la inversión en la fase recesiva del ciclo es más marcada que su recuperación en el auge. El segundo indicador es la profundidad de la caída de la inversión en la fase recesiva. La asimetría en la profundidad (*deepness asymmetry*) tiene lugar cuando el valor de la caída durante la contracción supera el valor del incremento en el auge⁷.

En el gráfico IV.18, se clasifica a 19 países de América Latina y el Caribe en cuatro grupos, según su grado de asimetría en la intensidad y en la profundidad de la inversión en el ciclo. En el caso I, los países no exhiben asimetría en la intensidad ni en la profundidad siendo ambos indicadores superiores a cero. En el segundo caso, muestran asimetría en la contracción y en la profundidad, con ambos indicadores inferiores a cero. En el caso III, los países tienen asimetría en la intensidad de la contracción de la inversión pero no en su profundidad (el indicador de intensidad es superior a cero y el de profundidad es menor). Finalmente, el caso IV incluye a los países con asimetría en la profundidad de la contracción de la inversión pero no en su intensidad (el indicador de profundidad es superior a cero mientras que el de intensidad es inferior).

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe (15 de 19) muestran asimetría en la intensidad o en la profundidad del ciclo de la inversión, mientras un número muy reducido no exhibe ninguna de las dos características. Al comparar a la región con otras del mundo, en particular con Asia Oriental y el Pacífico, se constata que tiene un mayor nivel de asimetría en la intensidad y la profundidad. Esto implica que la fase contractiva del ciclo es más intensa y profunda que la de recuperación, con fuerte incidencia en el comportamiento de largo plazo de la inversión.

⁷ La asimetría en la intensidad y en la profundidad se calcula sobre la base del cómputo de los indicadores estadísticos respectivos (de intensidad y de profundidad) y de su comparación con un umbral que, para fines expositivos, se fija en cero. Cuando el indicador de intensidad es inferior a cero, existe asimetría en la intensidad de la inversión. De la misma manera, cuando el indicador de profundidad es inferior a cero, existe asimetría en la profundidad de la inversión.

Gráfico IV.18
América Latina y el Caribe (19 países): asimetría en la intensidad y en la profundidad del ciclo de la inversión, 1990-2014^a



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

^a Sobre la base de datos trimestrales.

Esta variable tiene efectos a largo plazo mediante tres canales. En primer lugar, la inversión es altamente irreversible y vincula las decisiones que se toman en el corto plazo con los resultados a mediano y largo plazo. La irreversibilidad tiene dos efectos. Por un lado, implica que las decisiones de inversión perduran en el tiempo, pues las empresas no pueden desinvertir o solo lo pueden hacer con un elevado costo y muy gradualmente mediante la depreciación de sus activos inmovilizados; por ello, la inversión se transforma en un costo irrecuperable (*sunken cost*). Por otro, la irreversibilidad puede transformarse en un factor determinante de la propia decisión de no invertir en la fase contractiva del ciclo debido a los riesgos asociados, como la incertidumbre del contexto macroeconómico. Así, la fase recesiva del ciclo puede conllevar un menor crecimiento del acervo de capital, lo que a la vez suele disminuir la capacidad de la economía de generar y sostener el empleo. También puede contribuir a una reducción de la productividad al posponer la adopción de métodos de producción más intensivos en capital y tecnología.

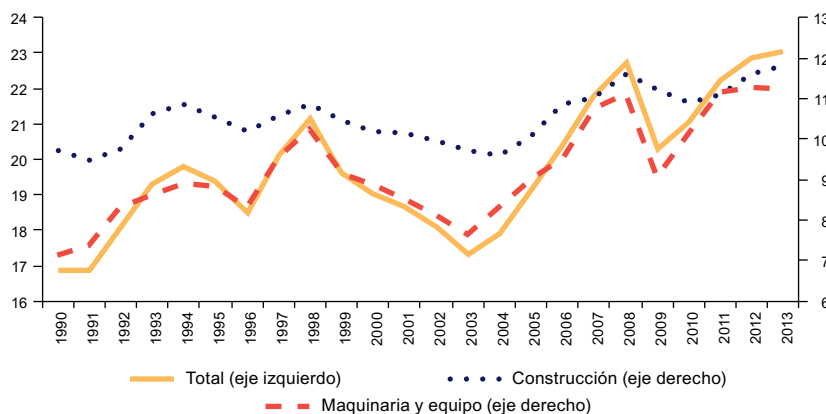
Un segundo canal es el efecto inducido de la inversión en los otros componentes de la demanda agregada. Un mayor multiplicador del gasto de inversión genera una mayor demanda de insumos y productos terminados, lo que retroalimenta el estímulo a la inversión (es decir que funciona como acelerador).

El tercer canal es el impacto en la productividad. Tradicionalmente, se distingue el aumento de la producción procedente de una mayor acumulación de capital del que proviene de una mejora en la productividad. En la práctica, es difícil distinguir entre ambos ya que, a medida que se acumula capital, las sucesivas unidades del acervo de capital que se van utilizando en el proceso productivo incorporan mayor progreso tecnológico e innovación. De esta manera, la acumulación de capital se asocia a aumentos en la productividad.

En el período 1990-2013 y, sobre todo, entre 2003 y 2008, la evolución de la inversión fue liderada por la inversión en maquinaria y equipo, que es su componente más dinámico y con mayor contenido tecnológico (véase el gráfico IV.19). La inversión en construcción (el otro componente de la formación bruta de capital fijo) también aumentó, pero a un ritmo mucho menor: del 9,6% del PIB al 11,0% entre 1990 y 2010; durante el período de mayor crecimiento de la región en las últimas tres décadas, no mostró una evolución distinta ni particularmente dinámica con relación a otros períodos.

La estrecha vinculación entre la evolución de la formación bruta de capital fijo total y el componente de maquinaria, que incorpora las últimas innovaciones y avances tecnológicos, es un canal clave mediante el cual la acumulación de capital afecta la productividad. Su reducción implica que la brecha de productividad de América Latina y el Caribe con relación a otras regiones puede aumentar. Esto tiene consecuencias en varias dimensiones, en especial en la competitividad internacional. Un país que se rezaga en materia de productividad encontrará más dificultades para generar divisas y diversificarse, aumentando su vulnerabilidad externa. En una economía con estas características, una estructura con baja intensidad tecnológica tenderá a reproducirse y mostrará una fuerte persistencia, lo que dificultará aún más la consecución de los ODS.

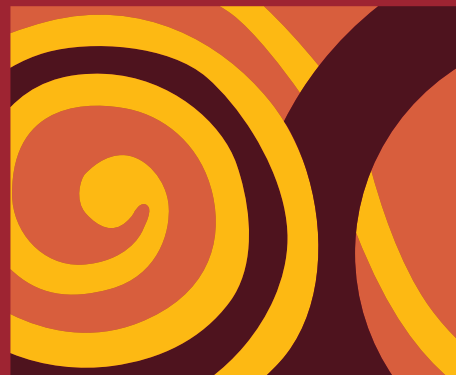
Gráfico IV.19
América Latina y el Caribe: formación bruta de capital fijo total, en construcción y en maquinaria y equipo, 1990-2013
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos CEPALSTAT, 2015.

Bibliografía

- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2015a), "BIS Quarterly Review" [en línea] <https://www.bis.org/publ/qtrpdf/rqt1509.htm>.
- (2015b), "When the financial becomes real", *85th Annual Report: 1 April 2014–31 March 2015*, Basilea.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* (LC/G.2650-P), Santiago.
- (2014), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*, Washington, D.C. [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/whd/eng/wreo0415.htm>.
- IIF (Instituto de Finanzas Internacionales) (2015), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, Washington, D.C.
- JP Morgan (2015), JP Morgan Emerging Market Bond Index (EMBI) [en línea] <https://datamarket.com/data/set/1dme/jp-morgan-emerging-markets-bond-index-embid#ds=1dme!x88=7.k.b.9.a.i.4.c.f.g.e.m.2.d.5.h.8.n&display=chopleth&map=world&classifier=natural&numclasses=5>.
- Mills, T. (2001), "Business cycle asymmetry and duration dependence: An international perspective", *Journal of Applied Statistics*, vol. 28, N° 6.
- Sichel, D.E. (1993), "Business cycle asymmetry: a deeper look", *Economic Inquiry*, N° 31.



No se cierran las brechas estructurales

- A. Poca productividad e infraestructura deficiente
 - B. La pobreza y la concentración del ingreso aumentan la vulnerabilidad
 - C. Visibilizar la brecha de género
 - D. Las desigualdades territoriales limitan el desarrollo de las personas
 - E. El deterioro ambiental también aumenta la desigualdad
 - F. Las brechas estructurales en las economías del Caribe
- Bibliografía

No se cierran las brechas estructurales

El escenario externo no es el único condicionante de las respuestas a los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las estructuras internas de la región también limitan las posibilidades de desarrollo, e incluso es posible que la nueva coyuntura refuerce los efectos negativos de esas estructuras. Pese a ciertos logros recientes en algunos ámbitos, las brechas estructurales analizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la trilogía de la igualdad (CEPAL, 2010a, 2012, 2014c) persisten como obstáculos al cambio estructural progresivo. Las brechas económicas, sociales, territoriales y ambientales dificultan el avance en virtud de un crecimiento económico sostenible y limitan la posibilidad de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas.

A. Poca productividad e infraestructura deficiente

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye, entre el logro del empleo productivo, la promoción de la industrialización inclusiva y sostenible, y el fomento a la innovación, resaltando la importancia del ámbito productivo para el desarrollo, un aspecto no contemplado en la Declaración del Milenio. Este avance está incompleto, pues no se profundiza en los vínculos y la interdependencia entre diversos aspectos económicos y sociales.

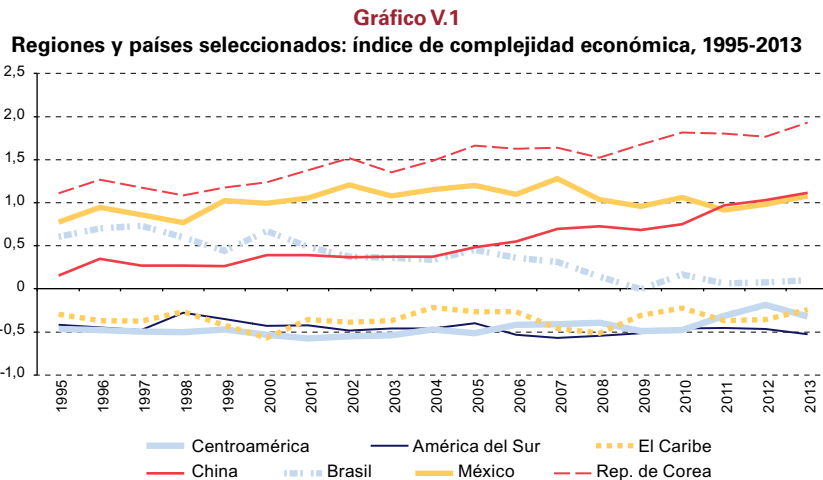
Los motores del crecimiento en el largo plazo son la diversificación productiva y el aumento del peso de los sectores de mayor intensidad tecnológica, materializado en un gran impulso (*big push*) ambiental de inversiones bajas en carbono. El cambio estructural progresivo es un proceso caracterizado por estos elementos, que ha estado presente en las experiencias exitosas de convergencia a nivel mundial.

Sin embargo, en las economías de América Latina y el Caribe este proceso ha sido débil, especialmente en comparación con las economías asiáticas exitosas. Por ello, su brecha de productividad con el mundo desarrollado —la denominada brecha externa— no ha registrado una disminución significativa y, cuando la ha alcanzado, presenta una menor velocidad que en otras economías en desarrollo.

La magnitud de la brecha externa está determinada por las características del vínculo entre el desarrollo tecnológico y las transformaciones productivas. En las economías abiertas, la ausencia de convergencia tecnológica con la frontera internacional supone un patrón de especialización donde las actividades que hacen un uso más intensivo de la tecnología tienen muy baja representación, con dos consecuencias importantes. La primera es que una estructura sesgada hacia actividades con pocos gastos en investigación y desarrollo redunde en un proceso lento de aprendizaje y magros incrementos de productividad. La segunda consecuencia es que una estructura productiva con menor peso de los sectores con uso intensivo de tecnología (con menor eficiencia schumpeteriana) conlleva una menor capacidad de adaptación a cambios en la demanda. En los mercados más dinámicos, la competitividad depende de la competencia tecnológica y los patrones de demanda de bienes de consumo y de inversión cambian frecuentemente. Las desventajas tecnológicas impiden a la región responder con la velocidad e intensidad necesarias para no perder espacio en estos mercados.

Uno de los indicadores más utilizados de intensidad del cambio estructural es el índice de complejidad económica de Hidalgo-Hausman, que se construye sobre la base de dos indicadores: la diversificación y la ubicuidad (es decir, la capacidad de un país de producir bienes que muy pocos países producen). Ambos indicadores se combinan para reflejar las capacidades productivas del país, captando no solo la variedad de habilidades existentes, sino también su grado de sofisticación.

En los casos exitosos de Asia, este índice muestra una tendencia ascendente en las dos últimas décadas, en contraste con su estabilidad en un nivel muy bajo en América del Sur, Centroamérica y el Caribe (véase el gráfico V.1). En la región, la excepción es México, donde el indicador muestra un crecimiento considerable. Muchas exportaciones mexicanas se clasifican como intensivas en conocimientos cuando en realidad son intensivas en trabajo no calificado debido a la fragmentación vertical de las actividades en las cadenas globales de valor. En la medida en que la base de datos de comercio en que se basa la construcción del indicador no capta esta fragmentación, se sobreestima la complejidad de las economías intensivas en actividades de ensamblaje¹.



Fuente: Center for International Development at Harvard University, The Atlas of Economic Complexity [online], <http://www.atlas.cid.harvard.edu>.

Nota: América del Sur: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Centroamérica: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. El Caribe: Jamaica y Trinidad y Tabago.

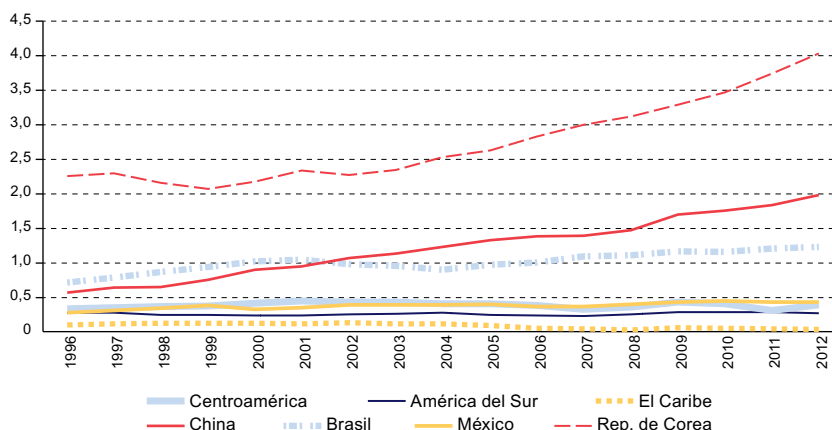
Otros indicadores que captan directamente la magnitud de los esfuerzos tecnológicos —como los gastos en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB— y de sus resultados —como la participación en el total mundial de patentes— refuerzan esa conclusión. Los gastos en investigación y desarrollo de China y la República de Corea se distancian mucho de los de América del Sur, Centroamérica y México (véase el gráfico V.2). El rezago del Brasil con respecto a las economías asiáticas es menor que el de los otros países y subregiones de América Latina y el Caribe debido a que ha mantenido políticas de fomento a la investigación y el desarrollo y a los sistemas de investigación, además de contar con una base industrial más diversificada que el resto de los países de la región. De todas formas, es visible la creciente brecha entre el Brasil y China en este ámbito.

Entre 2004 y 2013, aumenta la concentración de la participación de las distintas economías en el total mundial de patentes —un indicador directo de los aportes a la innovación—. En ese período se registra un crecimiento relevante de Asia (del 49% al 58%) y la participación de América Latina se reduce del 3% al 2% (véase el gráfico V.3).

A medida que aumentan las capacidades y un país se aproxima a la frontera tecnológica, se reduce su brecha de productividad y aumenta su productividad relativa respecto del país líder en tecnología y productividad. En el gráfico V.4, se muestra la productividad relativa de diversos países respecto de los Estados Unidos y un indicador de intensidad tecnológica (CEPALITEC) que combina información sobre las exportaciones de alta tecnología, las patentes, los gastos en investigación y desarrollo y el peso de las ingenierías en el valor agregado manufacturero.

¹ El indicador se construye sobre la base de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

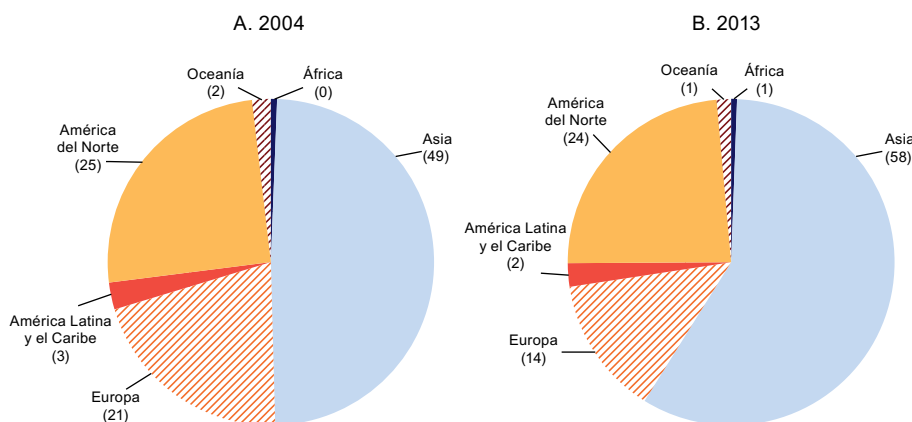
Gráfico V.2
Regiones y países seleccionados: gasto en investigación y desarrollo, 1996-2012
 (En porcentajes del PIB)



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

Nota: América del Sur: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Centroamérica: Costa Rica, Cuba y Panamá. El Caribe: Trinidad y Tabago.

Gráfico V.3
Participación en el total mundial de patentes, 2004 y 2013
 (En porcentajes)

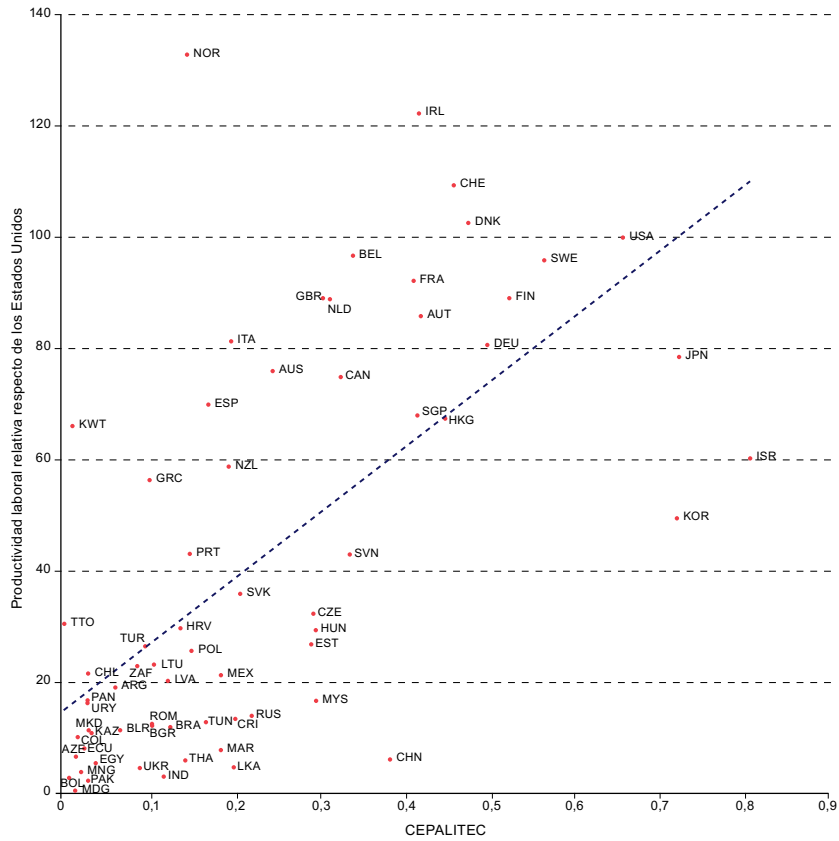


Fuente: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Estadísticas [base de datos en línea] <http://www.wipo.int/ipstats/es/statistics/patents/>.

Los países de América Latina se concentran en el ángulo inferior izquierdo del gráfico V.4, con poca intensidad tecnológica y baja productividad relativa. En general, muestran niveles de productividad relativa superiores a lo que correspondería a su nivel de intensidad tecnológica en promedio, lo que refleja el mayor peso de los recursos naturales a la hora de sostener la productividad del trabajo en comparación con el capital humano.

La dinámica de la estructura productiva debe analizarse conjuntamente con la generación de capacidades productivas. La complejidad de la estructura productiva, medida mediante la importancia de la producción manufacturera de media y alta tecnología, se encuentra muy asociada a la inversión en investigación y desarrollo (véase el gráfico V.5). Las economías de la región se caracterizan por la baja participación de estas manufacturas en el total y la escasa demanda y utilización de conocimiento.

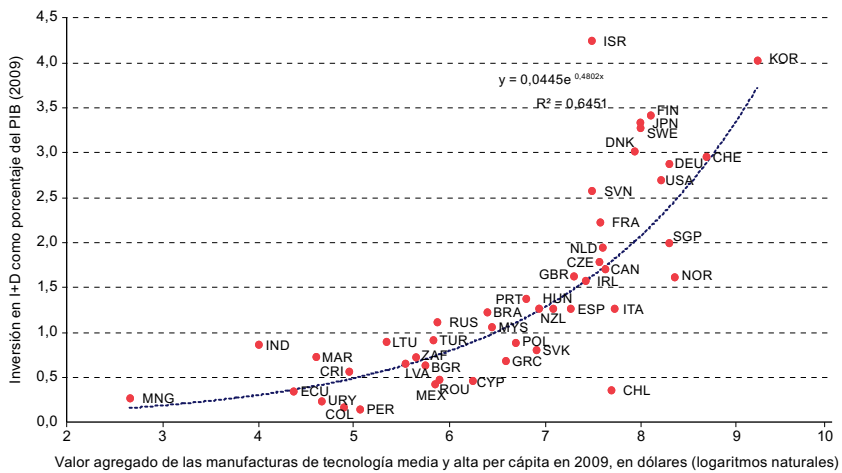
Gráfico V.4
Economías seleccionadas: productividad laboral relativa respecto de los Estados Unidos e índice de intensidad tecnológica, 2012



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

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

Gráfico V.5
Economías seleccionadas: estructura productiva e investigación y desarrollo

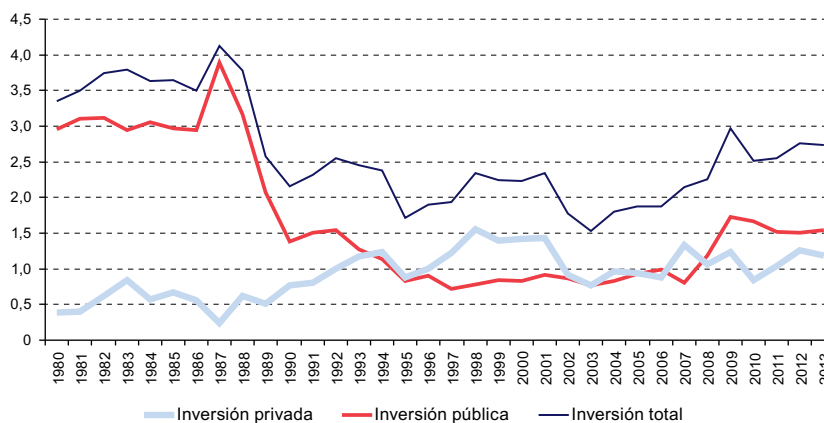


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), la CEPAL, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), World Telecommunication/ICT Indicators database, 2014 y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Industrial Statistics Database INDSTAT2-2015.

La inversión en infraestructura favorece el cambio estructural progresivo orientando hacia la reducción de las diferencias de productividad entre sectores y empresas de un país, al tiempo que se fortalecen los vínculos con el exterior y se aprovechan las oportunidades que ofrece la economía global. Esta inversión tiene una alta rentabilidad social pues facilita el acceso a bienes y servicios esenciales, como la salud o la educación, y fortalece las redes sociales. El Objetivo 9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se refiere a la construcción de infraestructuras resilientes, delineando nuevamente los puentes entre los avances sociales y los cambios económicos no explicitados en la Declaración del Milenio.

La región sufre un déficit persistente de infraestructura. Los mayores coeficientes de inversión se observan en los años ochenta, cuando se alcanzó el 3,6% del PIB, para luego descender al 2,2% en el período 1990-2001 y volver a recuperarse hasta llegar al 2,5% entre 2002 y 2013 (véase el gráfico V.6). Los mejores coeficientes de América Latina y el Caribe son muy bajos en comparación con economías como China (8,5%), el Japón (5%) y la India (4,7%) en el período 1992-2011 (McKinsey, 2013).

Gráfico V.6
América Latina: inversión en infraestructura por sector, 1980-2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la iniciativa para la medición de inversiones en infraestructura del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo de América Latina-CAF y la CEPAL, y C. Calderón y L. Servén, "Infrastructure in Latin America"; *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 5317, Washington, D.C., Banco Mundial, 2010.

Existe una brecha significativa entre las necesidades de inversión de la región y los niveles materializados (Perrotti y Sánchez, 2011), lo que contribuye a la acumulación de brechas históricas y transforma la infraestructura en una limitación estructural para el aumento de la productividad.

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

El Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, y se complementa con el Objetivo 10 de reducir la desigualdad en los países y entre ellos, resaltando que se trata de igualdad de resultados y no solo de oportunidades, aspectos de vital relevancia para la región. El pilar social de la nueva agenda es mucho más amplio y ambicioso que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El 28% de la población de América Latina se encuentra en situación de pobreza, lo que equivale a 168 millones de personas (véase el gráfico V.7). Esto implica una gran disminución, ya que a principios de los años noventa la pobreza alcanzaba al 48% y en 2002 se mantenía en el 44%. El principal descenso se produjo entre 2002 y 2009. En los últimos años, la tendencia a la baja se ha desacelerado y las estimaciones para 2015 muestran que aumentó en casi un punto porcentual. La misma dinámica se observa para la pobreza extrema: tras una reducción del 19,2% al 11,8% entre 2002 y 2014, se prevé un incremento en 2015.

Gráfico V.7
América Latina (19 países): evolución de la pobreza y la indigencia, 1980 a 2015
 (En porcentajes y millones de personas)

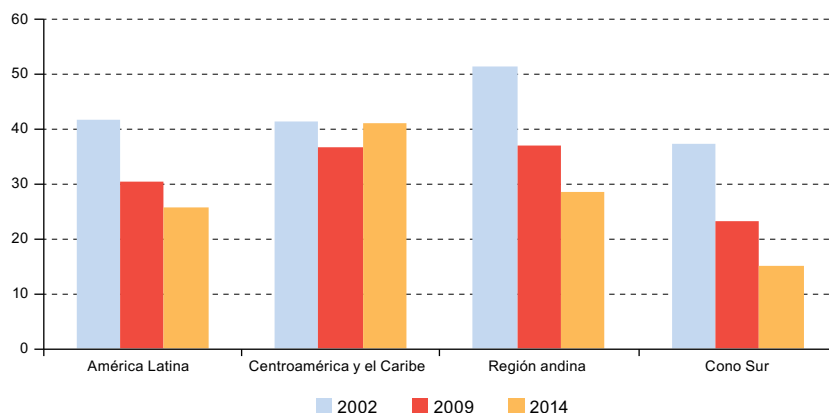


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.
 * Proyección.

Esta dinámica negativa tiene dos causas: la desaceleración del crecimiento (con su consiguiente impacto en la creación y la calidad del empleo) y las crecientes presiones inflacionarias. Los mayores precios de los alimentos aumentan la pobreza por su elevado peso en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos. Dependiendo del país, el quintil de familias más pobres destina entre un tercio y la mitad de su presupuesto a la compra de alimentos y bebidas no alcohólicas: los cambios en el costo de la cesta básica explican entre un tercio (Costa Rica en el período 2007-2010) y dos tercios (el Perú en el período 2010-2013) de la variación del porcentaje de la población que vive en condiciones de extrema pobreza (Medina y Galván, 2014).

El descenso de la pobreza no fue uniforme. Las experiencias más exitosas se dieron en el Cono Sur y la región andina (véase el gráfico V.8). En el primer caso (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), en el período 2002-2014 se registra una variación de casi el 60% (22 puntos porcentuales) y los niveles de pobreza se sitúan en un 15% en 2014. En la segunda subregión (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)) también se logró una importante disminución en términos absolutos (23 puntos porcentuales), aunque partiendo de valores significativamente mayores que el resto de América del Sur. La reducción del 45% del indicador en la región andina mejora su posición relativa y hace que deje de ser la subregión de mayor pobreza, aunque sigue presentando una incidencia de la pobreza relativamente alta (un 29% en 2014). Centroamérica y el Caribe (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá y República Dominicana) comienzan el período con tasas inferiores a las de la región andina (42%), pero sus logros fueron menores. Al final del período, alcanzan una tasa del 41%, la mayor entre las subregiones consideradas.

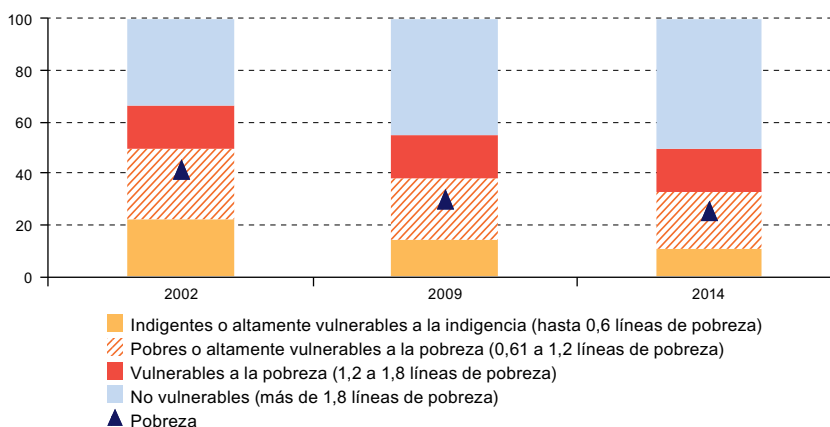
Gráfico V.8
América Latina y el Caribe: evolución de la pobreza por subregiones, 2002, 2009 y 2014
 (En porcentajes)



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

La medición de la pobreza mediante el método monetario, al igual que otros indicadores, conlleva cierto grado de discrecionalidad metodológica al definir un umbral de ingresos que separa a individuos pobres de no pobres. Un buen complemento es analizar las condiciones de vida considerando la vulnerabilidad a la pobreza². La mejora en las condiciones materiales de vida en América Latina en el período 2002-2014 es evidente en el gráfico V.9. La población indigente o altamente vulnerable a la indigencia se redujo a la mitad. También disminuyó la población pobre o altamente vulnerable a la pobreza, aunque en menor medida (casi seis puntos porcentuales), y aumentó el porcentaje de población no vulnerable. Sin embargo, a lo largo del período se mantiene relativamente estable el porcentaje vulnerable a la pobreza (17%). El hecho de que un porcentaje relevante de la población se ubique en un entorno cercano al umbral de pobreza y sea altamente susceptible de volver a esa situación ante variaciones menores de su ingreso es una señal de alerta en la coyuntura económica menos favorable en la región.

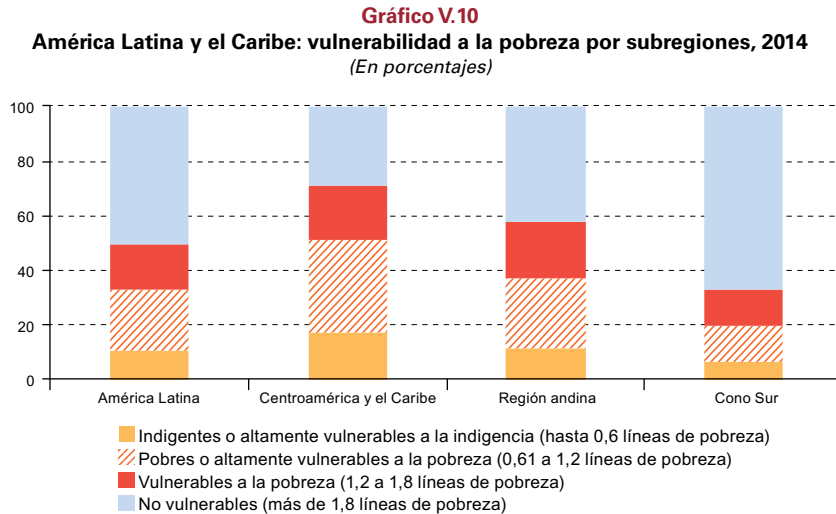
Gráfico V.9
América Latina: vulnerabilidad a la pobreza, 2002, 2009 y 2014
 (En porcentajes)



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

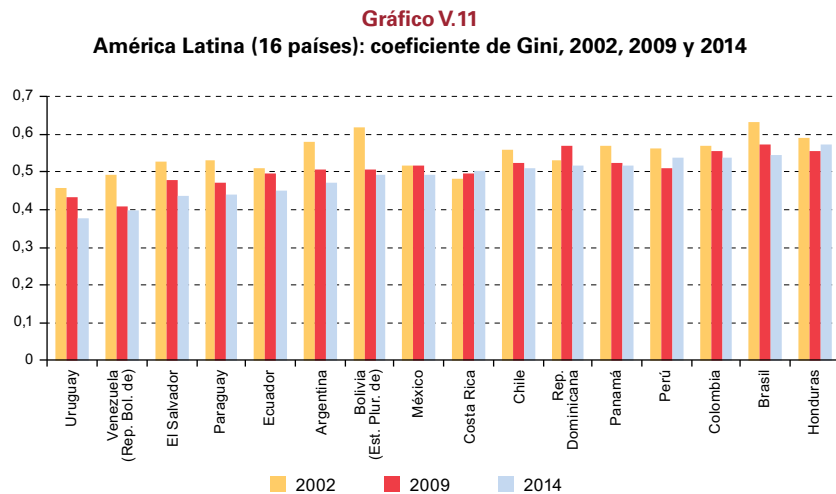
² La CEPAL (2010c) clasifica como hogares pobres o altamente vulnerables a la pobreza a los que tienen un ingreso que fluctúa entre 0,6 y 1,2 líneas de pobreza, mientras que considera vulnerables a la pobreza a los que tienen ingresos que se ubican entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza. En los otros dos extremos, quienes tienen ingresos superiores a 1,8 líneas de pobreza se consideran menos vulnerables y quienes tienen ingresos inferiores a 0,6 líneas de pobreza se consideran indigentes o altamente vulnerables a la indigencia.

El indicador de vulnerabilidad también muestra notorias diferencias por subregión (véase el gráfico V.10). Más de la mitad de la población es al menos vulnerable a la pobreza en la región andina (57%) y más del 70% presenta vulnerabilidad en Centroamérica y el Caribe. Por otra parte, más del 60% de la población del Cono Sur no es considerada vulnerable.



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

La región presenta una reducción en la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, en prácticamente todos los países incluidos en el gráfico V.11. Los mejores logros relativos entre 2002 y 2014 se dieron en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), con reducciones superiores al 4% anual.



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

Las cifras de los últimos años muestran un enlentecimiento del ritmo de reducción de la desigualdad. El descenso de la desigualdad del ingreso ha respondido fundamentalmente a lo sucedido en el mercado de trabajo, donde la dispersión de los ingresos laborales se redujo de manera considerable. Se debate en qué medida el descenso de la prima por educación fue impulsado por la mayor oferta de trabajadores calificados, la desaceleración de la demanda relativa de trabajo calificado o una combinación de ambos factores (CEPAL, 2014a). Esta última opción aparece como muy factible en la medida en que coincide con el auge de los precios de los productos básicos que habría

fortalecido a los sectores intensivos en producción relacionada con recursos naturales, que a su vez hace un uso intensivo de mano de obra de menor calificación³.

Más allá de patrones generales, las experiencias nacionales son disímiles y diversos factores pueden haber contribuido a la mencionada reducción. En las economías del Cono Sur, por ejemplo, la institucionalidad laboral mediante el salario mínimo y la negociación colectiva ha contribuido de manera significativa. En las economías de Centroamérica, las fuentes de ingresos no laborales, en particular las remesas, han tenido un impacto positivo en la pobreza y, en menor medida, en la desigualdad (véase el recuadro V.1). En general, las transferencias no contributivas a hogares con niños y las pensiones no contributivas ayudaron al descenso de la desigualdad en la década anterior. Considerando la importante expansión que se ha producido en su cobertura, no son esperables nuevos empujes igualadores a partir de esta fuente de ingresos, a menos que se incrementen los montos de las transferencias. Retomar la senda de descenso de la desigualdad, por lo tanto, parece vincularse en el mediano plazo a la evolución del mercado de trabajo, cuyas perspectivas no son tan prometedoras como hace algunos años. La política fiscal, si se torna más progresiva, también puede contribuir al descenso de la desigualdad.

Recuadro V.1

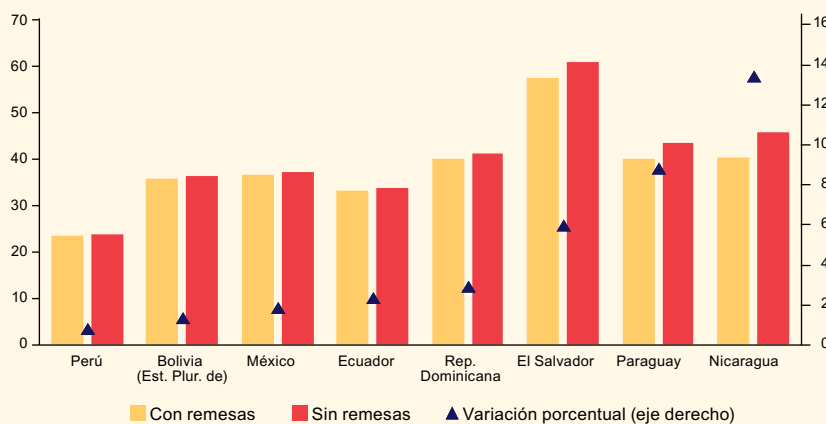
Efecto de las remesas en la pobreza y la desigualdad

Los efectos de las remesas en la distribución y la pobreza dependerán de qué tipo de hogares las perciben, así como de su importancia respecto de los ingresos provenientes de otras fuentes. El potencial impacto de las remesas ha llevado a que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establezcan una meta para 2030 de reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5% (meta 10.c).

Para 8 países de América Latina, las variaciones en los niveles agregados de pobreza al eliminar las remesas son pequeñas, salvo en El Salvador (3,6 puntos porcentuales), Nicaragua (5,5) y el Paraguay (3,5). El Salvador y el Paraguay presentan un patrón migratorio que proviene de hogares de bajos recursos. En la situación opuesta se ubica el Perú, donde la variación de la pobreza cuando se excluyen las remesas es menor al 1% (0,2 puntos porcentuales).

Gráfico 1

América Latina (8 países): personas en situación de pobreza con y sin remesas y variación porcentual, último dato disponible, todos los hogares
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.
Nota: Los resultados refieren a 2009 en Nicaragua, 2011 en Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012 en México y 2013 en el Ecuador, El Salvador, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

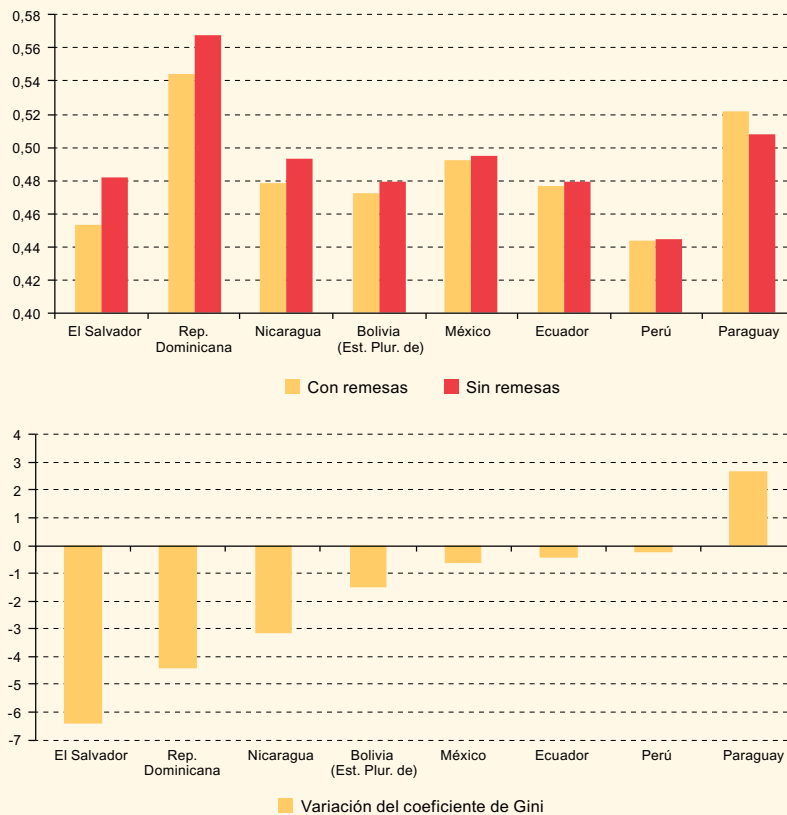
Para la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini, los resultados son más ambiguos. Mientras que el efecto de las remesas lleva a su reducción en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana, en el Paraguay se verifica un aumento. A su vez, los efectos son muy

pequeños en el Ecuador, México y el Perú. Esto indica que las remesas están mejor distribuidas que el resto de los ingresos en los primeros países, igualmente distribuidas en los últimos y más concentradas en el Paraguay.

³ En un trabajo reciente de Székely y Mendoza (2015) se presenta evidencia econométrica de que las fluctuaciones de la desigualdad del ingreso en la región en el corto plazo aparecen directamente asociadas con los términos de intercambio, que son volátiles y cambiantes por razones que obedecen a los mercados internacionales.

Recuadro V.1 (conclusión)

Gráfico 2
América Latina (8 países): coeficiente de Gini con y sin remesas y variación porcentual, último dato disponible



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

Nota: Los resultados refieren a 2009 en Nicaragua, 2011 en Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012 en México y 2013 en el Ecuador, El Salvador, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

En los países del Caribe, los efectos económicos de la migración son particularmente importantes. Los efectos positivos de las remesas en la economía deben compararse con el costo de reconstruir y capacitar personas para los puestos de trabajo dejados por los emigrantes. Esto es evidente en la migración

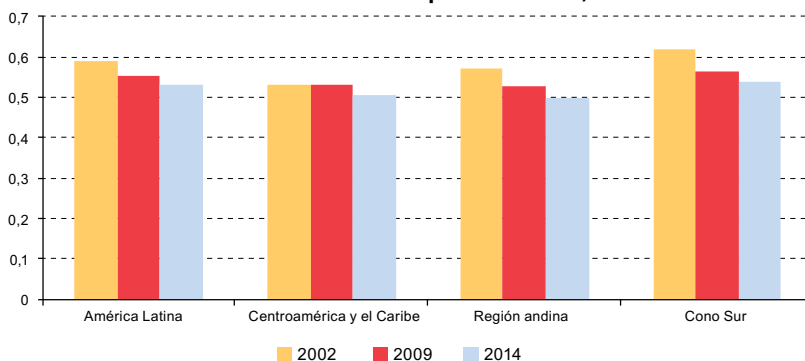
de profesionales calificados de los sectores de la educación y la salud. De todos modos, las remesas pueden haber evitado que muchos hogares cayeran en la pobreza o la indigencia (CEPAL, 2015b).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Acosta y otros, "Do remittances lower poverty levels in Latin America?"; *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2005*, (LC/G.2288-P), Santiago, 2005; y *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago, 2015.

La consideración de la desigualdad en la región en su conjunto, más allá de los casos nacionales, aporta elementos de interés⁴. El coeficiente de Gini para la región indica que los ingresos de los latinoamericanos son cada vez menos desiguales, ya que entre 2002 y 2009 pasa de 0,588 a 0,553 (véase el gráfico V.12). El ritmo de la reducción se entelenece en el segundo subperíodo. Los movimientos regionales responden fundamentalmente a lo acontecido en América del Sur, dado que Centroamérica y el Caribe tienen comportamientos diferentes. El gran peso del Brasil en términos de población (un 37% en 2014) e ingresos (45%) hace que los movimientos en este país tengan gran influencia en el indicador regional. También por el peso del Brasil, el Cono Sur resulta la subregión más desigual.

⁴ Este ejercicio se basa en la combinación de los datos de las encuestas de hogares de la región. Actualiza los resultados de Amarante, Galván y Mancero (2015) utilizando criterios similares para el tratamiento de los datos de los países y el cómputo del ingreso de los hogares. Para hacer los ingresos comparables entre países, se convierten los ingresos per cápita sobre la base de dólares a paridad del poder adquisitivo a precios de 2011 (PPA, serie de Banco Mundial, World Development Indicators). El ejercicio es similar a los realizados por Lakner y Milanovic (2013), Niño-Zarazúa, Roope y Tarp (2014), y Anand y Segal (2015) a nivel mundial.

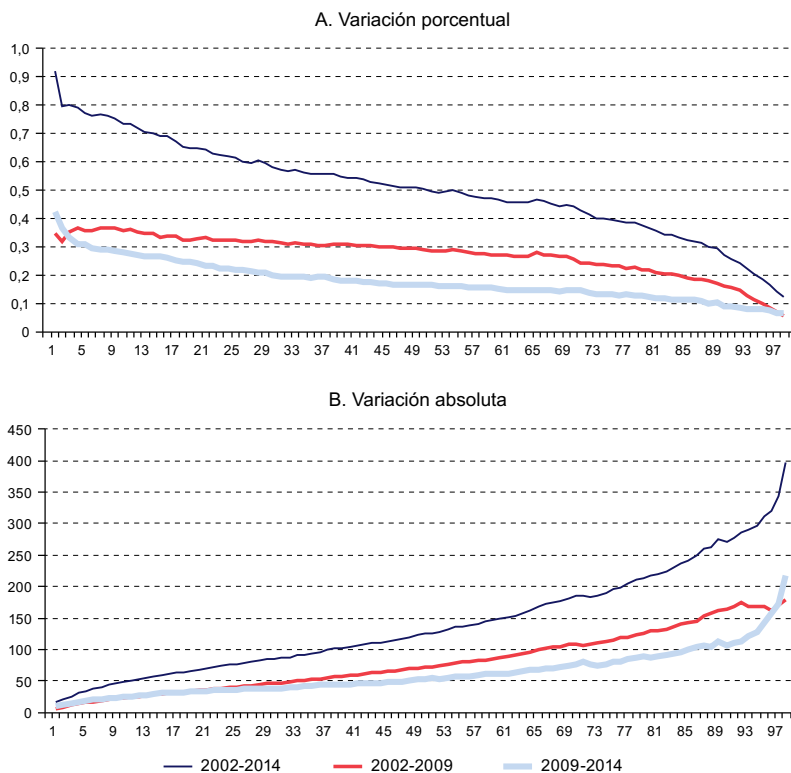
Gráfico V.12
América Latina y el Caribe (16 países): coeficiente de Gini de los ingresos per cápita, sobre la base de dólares PPA a precios de 2011, 2002-2014



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

Los cambios de los ingresos a lo largo de la distribución pueden ilustrarse mediante curvas de incidencia del crecimiento propuestas por Ravallion y Chen (2003). La manera tradicional de considerar la variación porcentual del ingreso por percentil se presenta en el gráfico V.13A. Otra forma es considerar los cambios de ingreso por percentiles en dólares PPA de 2011, es decir en términos absolutos. Según la consideración tradicional, entre 2002 y 2014, la variación porcentual de los ingresos fue positiva en todos los percentiles, pero no uniforme en toda la distribución, pues los percentiles más bajos presentaron crecimientos relativos mayores.

Gráfico V.13
América Latina (16 países): variación porcentual y absoluta del ingreso per cápita, sobre la base de dólares PPA a precios de 2011, por percentiles (curvas de incidencia del crecimiento), 2002-2014

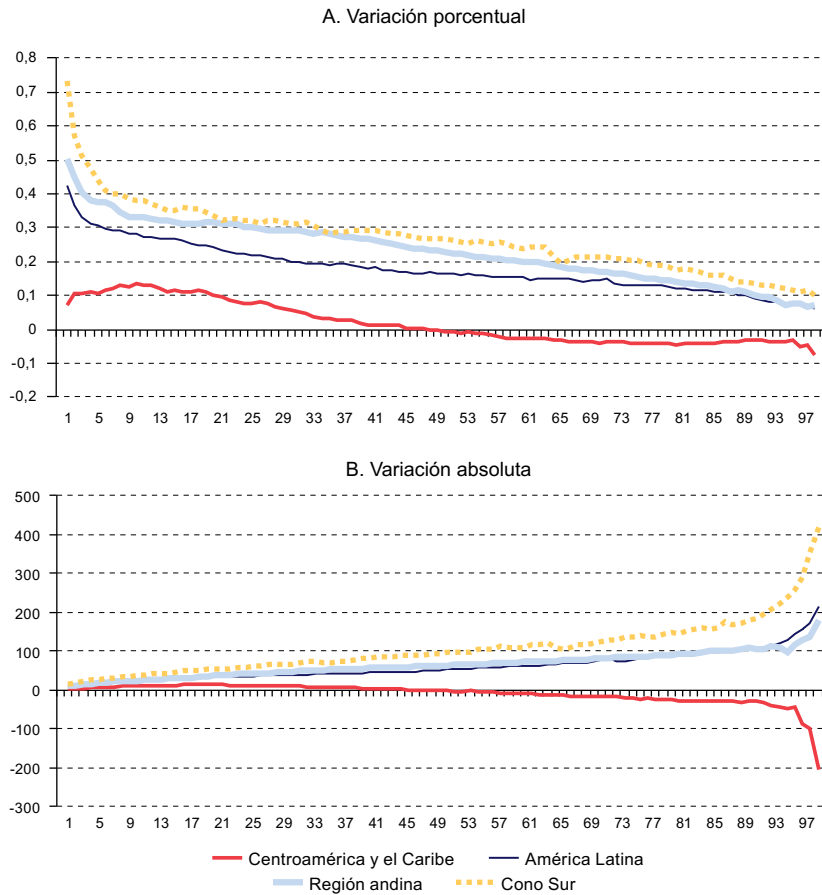


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Los resultados no son tan favorables cuando se analizan las curvas en términos absolutos. Las variaciones de ingreso son crecientes con la distribución del ingreso: los percentiles más altos tuvieron un aumento significativamente mayor que los más bajos. Ello implica un aumento de la desigualdad absoluta que no se observa en el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en términos relativos (CEPAL, 2014a).

Al igual que en el coeficiente de Gini, las curvas de incidencia del crecimiento por subregiones para todo el período muestran diferencias (véase el gráfico V.14). Por una parte, la región andina y el Cono Sur tienen altos niveles de crecimiento de los ingresos relativos de todos los percentiles con una pendiente negativa. Esto muestra una situación favorable a los más pobres en términos relativos, con la consecuente reducción de la desigualdad. En un segundo grupo se encuentran Centroamérica y el Caribe, con niveles de crecimiento menores, pero también levemente en favor de los pobres.

Gráfico V.14
América Latina y el Caribe (16 países, por subregiones): variación porcentual y absoluta del ingreso per cápita, sobre la base de dólares PPA a precios de 2011, por percentiles (curvas de incidencia del crecimiento), 2002-2014



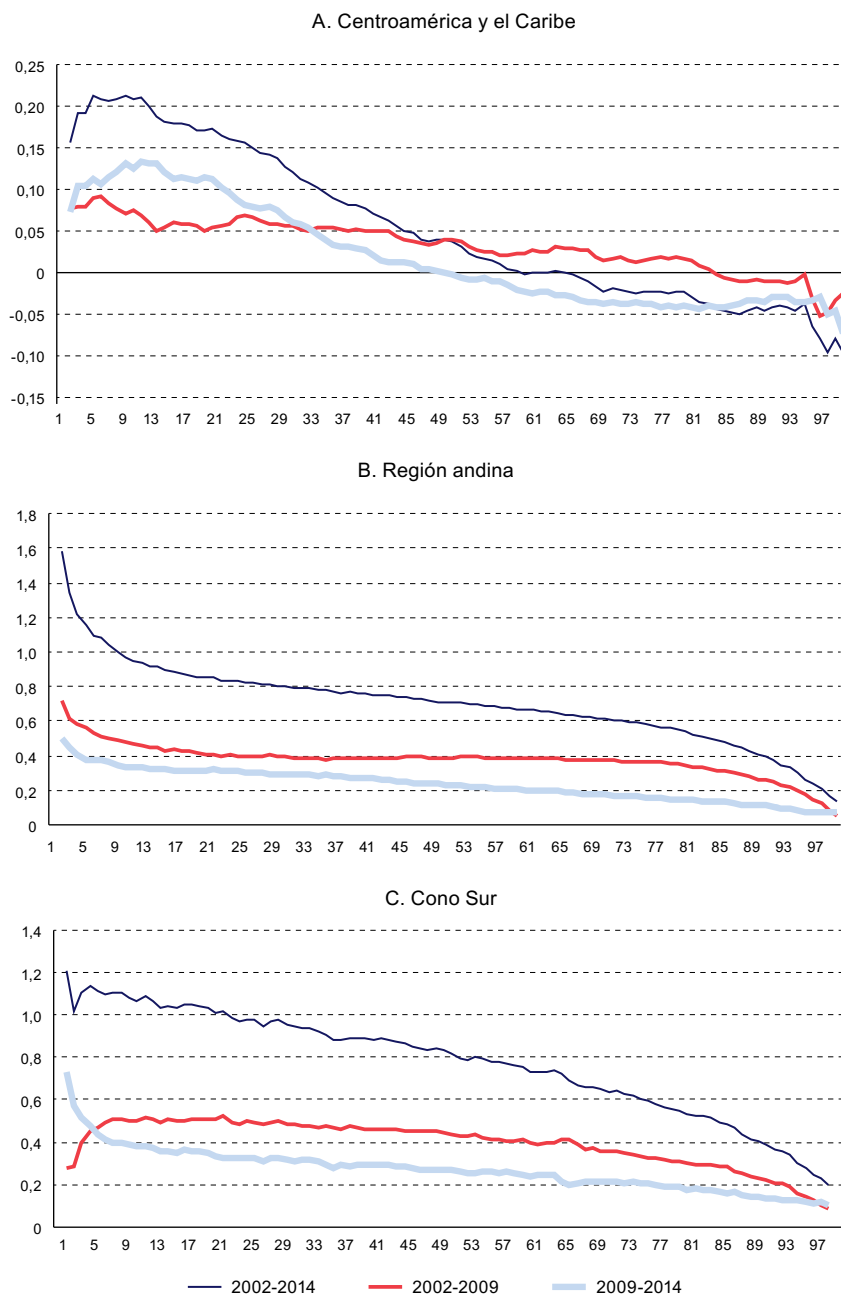
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

En las curvas absolutas se replica lo observado para la región: las variaciones de ingreso son crecientes, salvo en Centroamérica y el Caribe. Esto implica que los percentiles más ricos de todas las subregiones tuvieron ganancias de ingreso mayores en términos absolutos que los más pobres, aun cuando estas variaciones representan un porcentaje mayor del ingreso de los más pobres que de los más ricos.

La región andina presenta los movimientos más similares entre subperíodos, aunque con un nivel mayor al principio del período (véase el gráfico V.15). Hay un marcado crecimiento del ingreso medio de los sectores de menores ingresos, en especial el primer decil. En el Cono Sur también se da un gran crecimiento —el mayor de las subregiones—, con un perfil igualitario, aunque también hay crecimientos importantes para las capas medias. De todos modos, en el primer

subperíodo se observa una pendiente claramente a favor de los pobres luego del primer ventil y también en el segundo los efectos son mayores para este grupo. Centroamérica y el Caribe es la subregión con menor crecimiento. En ambos subperíodos se observa una tendencia igualadora, aunque hay una caída de los ingresos de los percentiles más ricos en el segundo período.

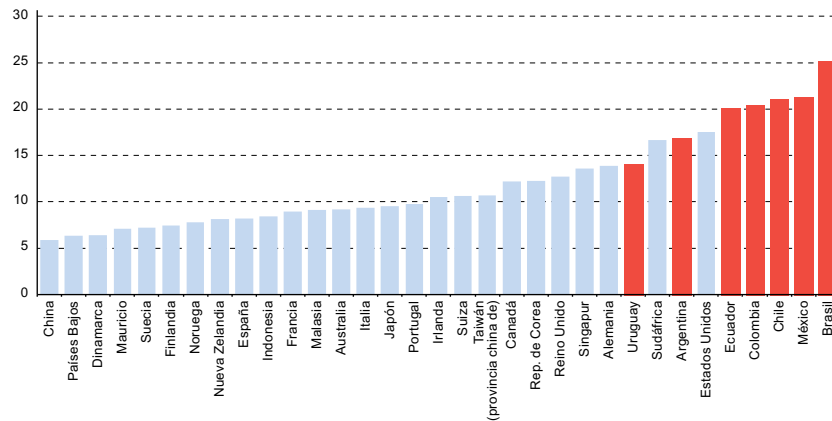
Gráfico V.15
América Latina y el Caribe (por subregiones): variación porcentual del ingreso per cápita, sobre la base de dólares PPA a precios de 2011, por percentiles y subperiodos (curvas de incidencia del crecimiento), 2002-2014



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

El análisis anterior se basa en información de las encuestas de hogares. En los últimos años, se han señalado repetidamente los problemas de estas fuentes de datos para capturar adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución: los más ricos. Para superar esta limitación, una alternativa que ha ganado importancia en los últimos años, con el impulso de la línea de investigación de Atkinson y de Piketty, es la incorporación al análisis de otras fuentes de datos, especialmente de los referentes a ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias. La comparación de la captación del ingreso de los más ricos —combinando información de distintas fuentes de datos— confirma los altos niveles de desigualdad imperantes en la región (véase el gráfico V.16). En el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador y México, más del 20% del ingreso total se concentra en el 1% más rico, mientras que en la mayoría de los países desarrollados (exceptuando los Estados Unidos) esta cifra no supera el 15%.

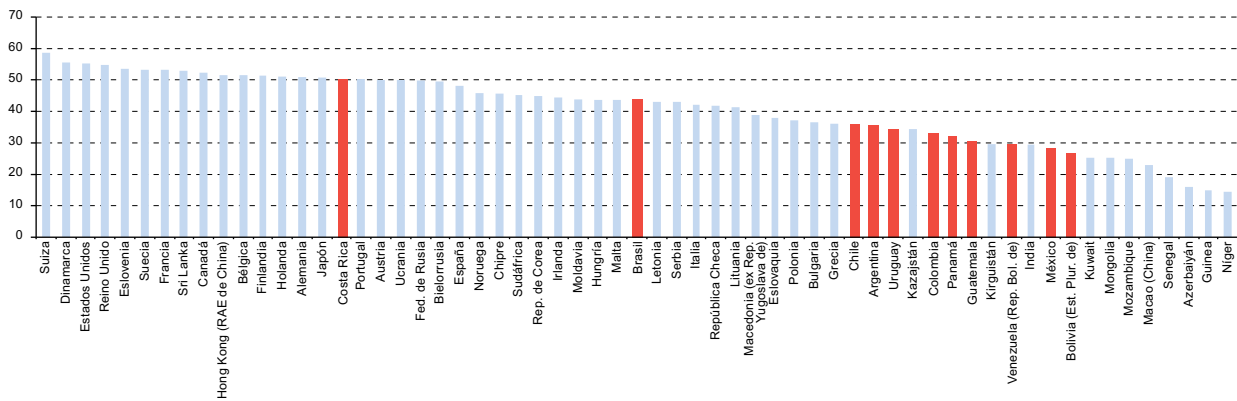
Gráfico V.16
Países seleccionados: participación en el ingreso total del 1% más rico, alrededor de 2010
(En porcentajes)



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

Por último, indicadores distributivos alternativos, como el peso de la masa salarial en el PIB, confirman los mayores niveles de desigualdad de la región en términos funcionales. La remuneración al trabajo representa un porcentaje menor del PIB en términos generales que en los países desarrollados (véase el gráfico V.17).

Gráfico V.17
Países seleccionados: participación de los salarios en el PIB, a precios de mercado, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

La caída en la desigualdad del ingreso entre los hogares que la región experimentó en la pasada década, y que hoy se ha estancado, no implicó mejoras en términos de la apropiación de los frutos del crecimiento por parte de los trabajadores (Abeles, Amarante y Vega, 2014). El desequilibrio entre capital y trabajo, que puede verse en la distribución funcional del ingreso, muestra aristas no tan favorables de la situación distributiva regional (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2

La necesidad de avanzar en el análisis de la distribución de la riqueza

Los estudios distributivos suelen centrarse en la distribución del ingreso o del consumo. En la región, la tradición ha sido el análisis del ingreso, variable usualmente recolectada en las encuestas de hogares. Dado que el ingreso y el consumo reflejan flujos de recursos, lo que implica limitaciones, la riqueza es probablemente el mejor indicador del acceso a recursos que tienen los hogares, ya que incluye la consideración de los activos financieros y no financieros que pueden transarse en el mercado. Es una variable de acervo que genera flujos de ingresos y un poderoso medio de transmisión intergeneracional por medio de las herencias. Los países en desarrollo han realizado esfuerzos por cuantificar la desigualdad en términos de riqueza a partir de información de registros tributarios o encuestas especiales donde se releva la tenencia de activos y deudas (encuestas financieras). Este tipo de encuestas, llamadas encuestas de finanzas de las familias, relevan información sobre activos acumulados y deudas de los hogares, además de ingresos y gastos. Ejemplos de relativa larga data son la Survey of Consumer Finances (SCF), realizada en los Estados Unidos, y la Encuesta Financiera de las Familias (EFF), que se lleva a cabo en España. Su diseño suele incluir

la sobrerrepresentación de los hogares de mayores ingresos. En muchas experiencias internacionales, este procedimiento se ha realizado con ayuda de las autoridades tributarias que proporcionan información de la renta de los contribuyentes, lo que permite construir, respetando el secreto estadístico, un marco muestral más preciso de los hogares con mayores ingresos. Con este tipo de información es posible analizar la distribución de la riqueza y su concentración, yendo más allá de la desigualdad de ingresos o consumo. En los países para los que existe información, los estudios señalan que la distribución de la riqueza es considerablemente más desigual que la de los ingresos (Davies y Shorrocks, 2000; Davies y otros, 2008; FMI, 2013). En América Latina, estos relevamientos solo se han llevado a cabo en Chile, Colombia y el Uruguay. Avanzar hacia la recolección de información sobre riqueza en la región debe ser parte de la agenda de política, pues contribuiría a la discusión de la factibilidad y los márgenes para implementar políticas tributarias más progresivas, incluida la consideración de la imposición al capital, al patrimonio y a las herencias.

Fuente: V. Amarante y J.P. Jiménez, "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

C. Visibilizar la brecha de género

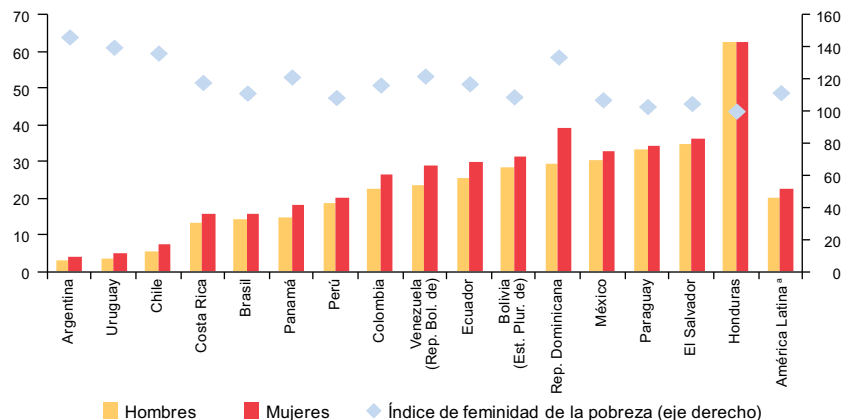
El Objetivo 5 de los ODS busca lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. Este objetivo es más amplio que el de los ODM, que se centraba en el acceso a la educación y la disminución de la mortalidad materna. Entre los elementos que representan un avance significativo se destacan la lucha por erradicar toda forma de discriminación y el reconocimiento y valoración del trabajo de cuidado no remunerado, pues contribuyen a la autonomía femenina en las esferas pública y privada.

El acceso a recursos y la eliminación de las desigualdades en el trabajo remunerado y no remunerado son dos variables fundamentales para alcanzar esos objetivos. La incidencia de la pobreza monetaria en hombres y mujeres, presentada en el gráfico V.18 para 16 países de la región en 2013, es una aproximación al tema del acceso a los recursos⁵.

Aunque la pobreza es superior entre las mujeres en todos los países, las diferencias son relativamente pequeñas. En el gráfico V.18 también se muestra el índice de feminidad de la pobreza elaborado por la CEPAL, que presenta el cociente entre el número de mujeres y hombres pobres y los totales de población femenina y masculina. Dadas las diferencias que se observan entre las mujeres y los hombres en el mercado laboral (menor participación de las mujeres en general y sobrerrepresentación en los trabajos a tiempo parcial y los empleos mal remunerados), cabría esperar un mayor nivel de pobreza femenina, en especial considerando el tramo de edad que se analiza.

⁵ En esta sección, se trabaja con el universo de personas de entre 20 y 59 años, edad productiva y reproductiva en que las tensiones de género se tornan más fuertes. Representa el 88,5% de los hogares de la región, desde un mínimo del 78% en el Uruguay hasta un máximo del 93% en Honduras.

Gráfico V.18
América Latina (16 países): personas de 20 a 59 años, pobres, por sexo e índice de feminidad de la pobreza, alrededor de 2013
 (En porcentajes)



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

La principal limitación radica en la metodología utilizada para la medición de la pobreza, que parte de la agregación de los ingresos de todos los miembros del hogar y su división entre la cantidad de personas para comparar hogares de diferente tamaño. Esta metodología no toma en cuenta quién genera ese ingreso y supone que el hogar realiza una distribución equitativa del ingreso entre sus miembros, supuesto muy criticado por la economía feminista. Esto implica que no podrían existir personas no pobres en hogares pobres ni personas pobres en hogares no pobres.

En otras palabras, cuando se presentan los indicadores de pobreza a nivel de personas, se muestra en realidad el porcentaje de personas que vive en hogares pobres. Dado que los hogares se componen de forma relativamente equitativa por sexo, las diferencias en los indicadores de pobreza por sexo son muy pequeñas. El ejemplo más claro es el de las parejas: como se consideran los ingresos per cápita, el nivel de pobreza es exactamente igual por sexo. En este contexto, las diferencias que puedan existir en los hogares entre mujeres y hombres se esconden. El centro del problema radica en que, en la medición tradicional de la pobreza y la desigualdad, se fusionan las personas con sus hogares, lo que hace que las situaciones individuales sean prácticamente imposibles de rastrear (Ponthieux y Meurs, 2015).

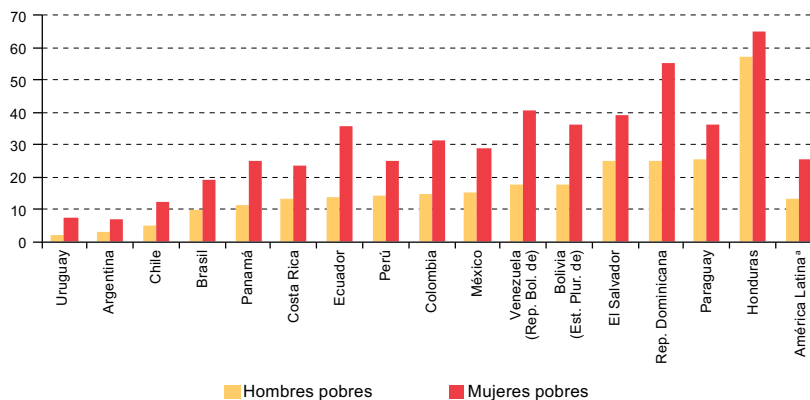
Se han ensayado distintos mecanismos para corregir este problema. Uno de ellos es analizar los hogares con jefatura femenina en comparación con los de jefatura masculina. Considerando los hogares con un solo adulto, las diferencias por sexo se hacen más evidentes (véase el gráfico V.19)⁶. En todos los países, la pobreza es más alta entre las mujeres que entre los hombres que no comparten el hogar con otros adultos. Esto se debería a dos factores: los menores ingresos que perciben las mujeres y la composición de esos hogares. Los hogares de un solo adulto masculino por lo general son unipersonales en edad de trabajar, mientras que los femeninos se dividen entre monoparentales, unipersonales y extendidos en edad de trabajar. Los ingresos que perciben estas tipologías de hogares difieren en promedio y en la cantidad de personas que deben sustentar (niños y adultos mayores) en el caso de los monoparentales y los extendidos.

Una alternativa para explorar la relación entre el género y la pobreza es prescindir del supuesto de distribución equitativa de los ingresos en los hogares (Ponthieux y Meurs, 2015). Se calcula el ingreso personal como si solo se compartieran los ingresos no laborales del hogar y cada individuo se apropiara de los ingresos laborales que genera. Este indicador muestra las brechas de género en el acceso a los recursos, pero no refleja la realidad del reparto en el hogar dadas las limitaciones de información. Los resultados deben analizarse en términos de brechas por sexo, en lugar de considerar los niveles de pobreza obtenidos⁷.

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

⁷ Una limitación adicional se asocia a que no se toma en cuenta a las personas menores de 20 años o mayores de 59 años. Por ello, los niveles de pobreza global de la mayoría de los países son significativamente menores que los tradicionales.

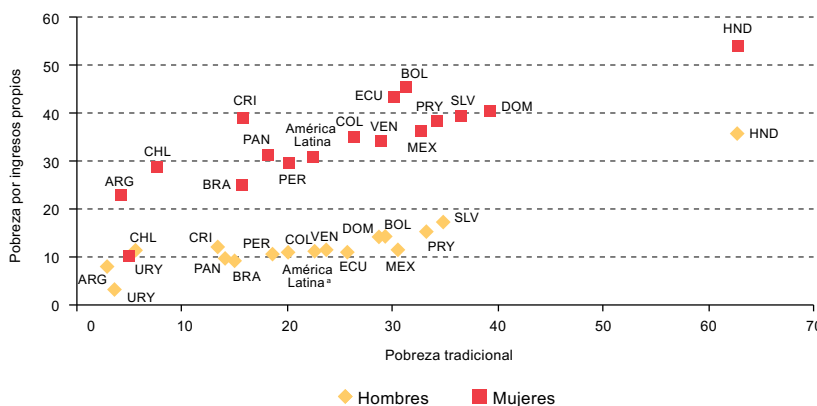
Gráfico V.19
América Latina (16 países): personas de entre 20 y 59 años, pobres, por sexo,
en hogares de un solo adulto de entre 20 y 59 años, alrededor de 2013
(En porcentajes)



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

Para el cálculo, se considera que el ingreso personal es el ingreso de la persona por todo concepto y que los demás ingresos que se captan a nivel del hogar se dividen en partes iguales entre sus miembros (Meulders y O'Dorchai, 2010). Estos ingresos se comparan con la línea de pobreza de cada país para obtener el nivel de pobreza de las personas de entre 20 y 59 años. Los resultados se presentan en el gráfico V.20, donde cada punto representa la pobreza de las mujeres y los hombres considerando esta medición y la medición tradicional basada en el criterio de igual distribución. El supuesto respecto de la distribución de ingresos dentro del hogar tiene más impacto en la pobreza de las mujeres que en la de los hombres: en el promedio ponderado por población de los 16 países, según el cálculo alternativo, la pobreza de los hombres bajaría del 20% al 11% y la de las mujeres aumentaría del 22,3% al 31,1%. En todos los países, la pobreza de las mujeres sería sustancialmente superior si se consideran sus ingresos propios, mientras que la de los hombres se reduciría, con la excepción de la Argentina y Chile, en los que aumenta levemente la pobreza masculina, y el Uruguay, donde prácticamente no cambia.

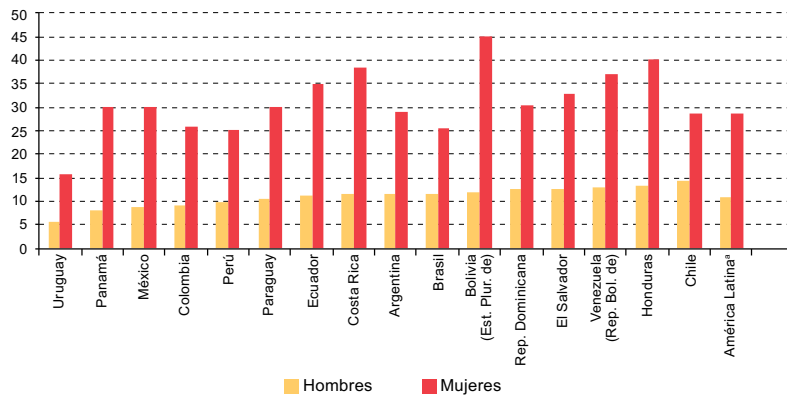
Gráfico V.20
América Latina (16 países): personas de entre 20 y 59 años, pobres, por sexo, según supuesto
de distribución de ingresos dentro del hogar, alrededor de 2013
(En porcentajes)



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

Una primera explicación de esta diferencia es que las mujeres están sobrerrepresentadas entre quienes no perciben ingresos, por lo que corren un riesgo importante de ser consideradas pobres. En el gráfico V.21 se presenta el porcentaje de mujeres y hombres que no perciben ingresos propios.

Gráfico V.21
América Latina (16 países): personas de entre 20 y 59 años
sin ingresos propios, por sexo, alrededor de 2013
(En porcentajes)



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

El porcentaje de mujeres sin ingresos propios triplica al de los hombres en todos los países, lo que se explica por las diferencias en la participación laboral. También las brechas entre los ingresos laborales por sexo, que son significativas en gran parte de los países de la región (CEPAL, 2014a), contribuyen a este resultado. Estas brechas se entrecruzan y potencian con las desigualdades étnicas y raciales (véase el recuadro V.3).

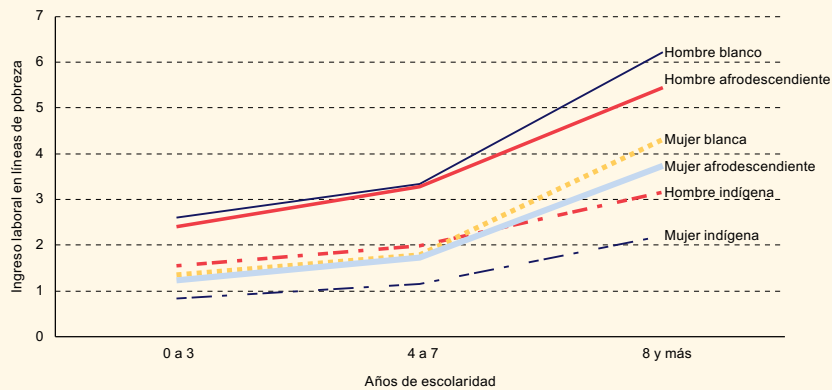
Recuadro V.3
Desigualdades entrecruzadas

Las desigualdades de género y las desigualdades étnicas y raciales no solo se suman sino que se multiplican, lo que resulta en una especial desventaja de las mujeres afrodescendientes o indígenas, en comparación con los hombres no indígenas ni afrodescendientes.

En CEPAL (2015b) se analiza la brecha de ingresos laborales por niveles educativos para diferentes grupos de sexo y étnico-raciales en ocho países de América Latina. En los niveles educativos más bajos, ser mujer implica percibir una menor remuneración que sus pares hombres, sin importar el grupo étnico. Sin embargo, entre mujeres y hombres, el ingreso de

los indígenas es menor que el de los afrodescendientes, y, a su vez, el ingreso que estos reciben es inferior al de quienes no son afrodescendientes ni indígenas. Este patrón ubica a los hombres no indígenas ni afrodescendientes en un extremo de la escala de ingresos y a las mujeres indígenas en el otro. Entre los niveles educativos más altos, la condición de indígena es la que resulta más desfavorable en términos salariales y, dentro de este grupo, las mujeres se encuentran en peor situación. La dispersión de ingresos en este nivel educativo es sustancialmente mayor que en los otros dos niveles.

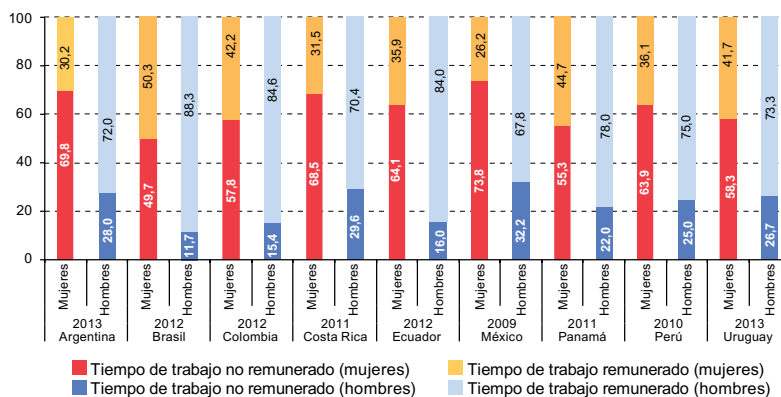
América Latina (8 países): ingresos laborales mensuales medios de la población indígena, afrodescendiente y no indígena ni afrodescendiente, según años de escolaridad y sexo, alrededor de 2011
(En múltiplos de la línea de pobreza de cada país)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.LJ4056(CDS.1/3)), Santiago, 2015.

Finalmente, la consideración del bienestar de las mujeres no puede restringirse a su ingreso. Un elemento central para analizar las brechas de género en el bienestar es el uso del tiempo y la distribución del trabajo no remunerado en los hogares. Aunque las mujeres participan menos del mercado laboral, su carga global de trabajo es mayor que la de los hombres. Además, la composición entre trabajo remunerado y no remunerado es diferente entre sexos: en el promedio de los 9 países del gráfico V.22, alrededor del 40% del trabajo de las mujeres es remunerado, mientras que en el caso de los hombres es de alrededor del 80%. En México, el 32,2% de las horas de trabajo de los hombres son no remuneradas, cifra que en el Brasil apenas supera el 10%. Las mujeres realizan la menor proporción de trabajo remunerado en el primer país y distribuyen casi equitativamente su tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado en el segundo.

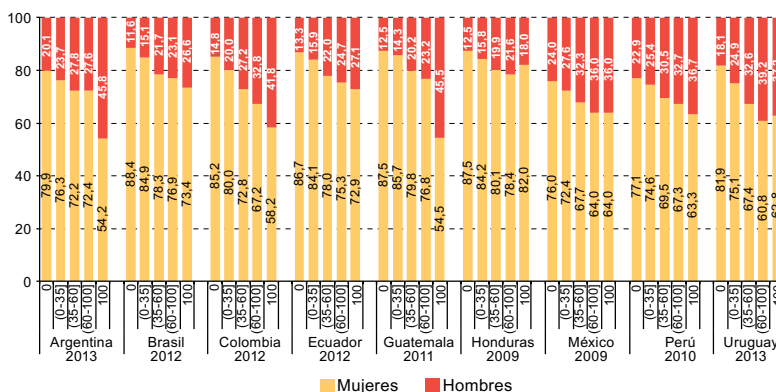
Gráfico V.22
América Latina (9 países): tiempo de trabajo total dedicado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 20 a 59 años, por sexo, último año disponible
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.
Nota: Datos a nivel nacional, excepto en Costa Rica donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

La desigualdad en la división de tareas dentro del hogar persiste aun cuando se modifican sus características y la participación de las mujeres en el trabajo remunerado. En el gráfico V.23, se presenta la distribución de las horas de trabajo no remunerado entre las parejas de hogares biparentales en función del aporte de ingresos de la mujer. Aunque la relación entre el aporte monetario y el trabajo no remunerado de las mujeres es negativa, estas siempre realizan la mayor parte del trabajo no remunerado. Sin importar el porcentaje de los ingresos que aporten a sus hogares, las mujeres realizan un mínimo del 60% de la carga total de trabajo no remunerado de la pareja⁸.

Gráfico V.23
América Latina (9 países): trabajo no remunerado de cada cónyuge de entre 20 y 59 años en hogares biparentales, extendidos y compuestos, según aportes de la mujer a los ingresos personales totales del hogar, último año disponible
 (En porcentajes)



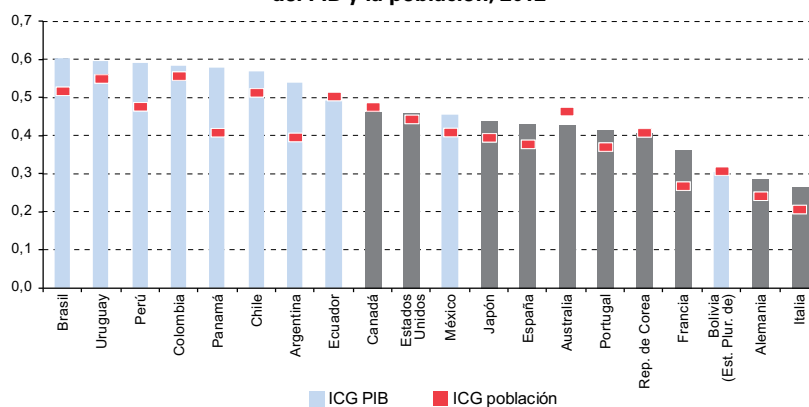
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo.

⁸ En la Argentina, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, cuando el aporte de ingresos de la mujer es del 100% (más del 60% para el caso de Uruguay), el aporte del cónyuge al trabajo no remunerado es mayor, aproximándose al 50%. Sin embargo, la mujer mantiene la mayor carga en estos casos.

D. Las desigualdades territoriales limitan el desarrollo de las personas

Las desigualdades territoriales latinoamericanas y caribeñas adoptan dos formas. La primera es una gran concentración geográfica de la población y la actividad económica en un número reducido de lugares dentro de cada país, normalmente las principales áreas metropolitanas. Una comparación con una selección de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) muestra que los niveles de concentración espacial son, en general, muy elevados (véase el gráfico V.24)⁹.

Gráfico V.24
América Latina y OCDE (países seleccionados): índice de concentración geográfica del PIB y la población, 2012



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

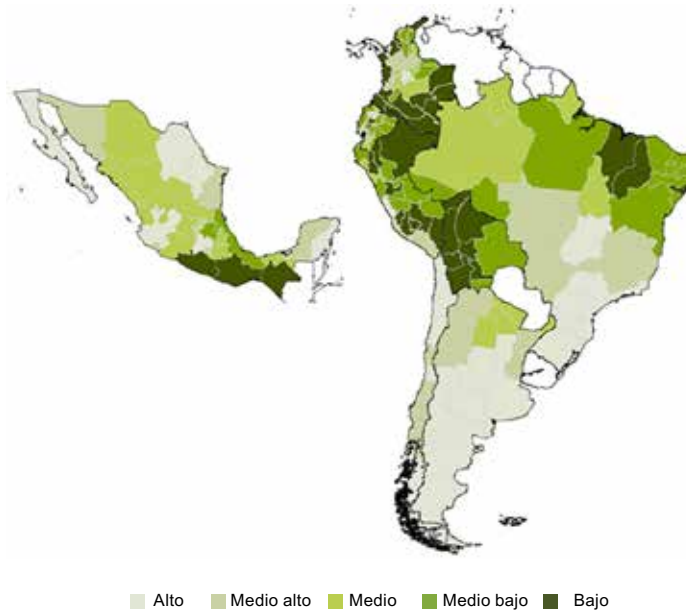
La segunda característica de la región son las elevadas brechas en las condiciones generales de vida de la población entre territorios. Un indicador de desarrollo territorial estimado para 8 países y 182 entidades territoriales en 2010 permitía clasificar a las entidades territoriales en 5 grupos, denominados quintiles, de menor a mayor desarrollo (véase el mapa V.1). Algunos ejemplos de las disparidades dentro de los países son el nordeste brasileño, el sureste mexicano, las áreas andinas de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, el norte grande argentino y el sur chileno.

El promedio del quintil de más bajo desarrollo tiene seis años menos de esperanza de vida, una tasa de mortalidad infantil tres veces más alta y una tasa de analfabetismo cinco veces mayor (véase el gráfico V.25). El porcentaje de hogares con acceso a computador es 3 veces mayor en el quintil alto en relación con el bajo, mientras que la población rural representa un 10% del primero y un 45% del segundo.

El tipo latinoamericano y caribeño de organización socioespacial muestra la desigualdad en la región que afecta las condiciones de vida de su población. Dada la importancia del lugar de nacimiento de una persona en sus perspectivas de desarrollo, la dimensión territorial debe estar incorporada en las agendas o estrategias nacionales.

⁹ El índice de concentración geográfica del PIB corresponde a la suma de las diferencias entre la proporción de superficie y PIB de la división administrativa mayor (DAM) sobre el total del país en valores absolutos dividida por 2. El índice toma valores de 0 cuando el producto y la superficie de todas las unidades subnacionales tienen la misma proporción sobre el país y tiende a 1 cuando las diferencias entre proporciones de producto y superficie de cada unidad subnacional son mayores.

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



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

Gráfico V.25
América Latina (8 países y 182 entidades territoriales): brechas entre quintiles de desarrollo territorial, 2010

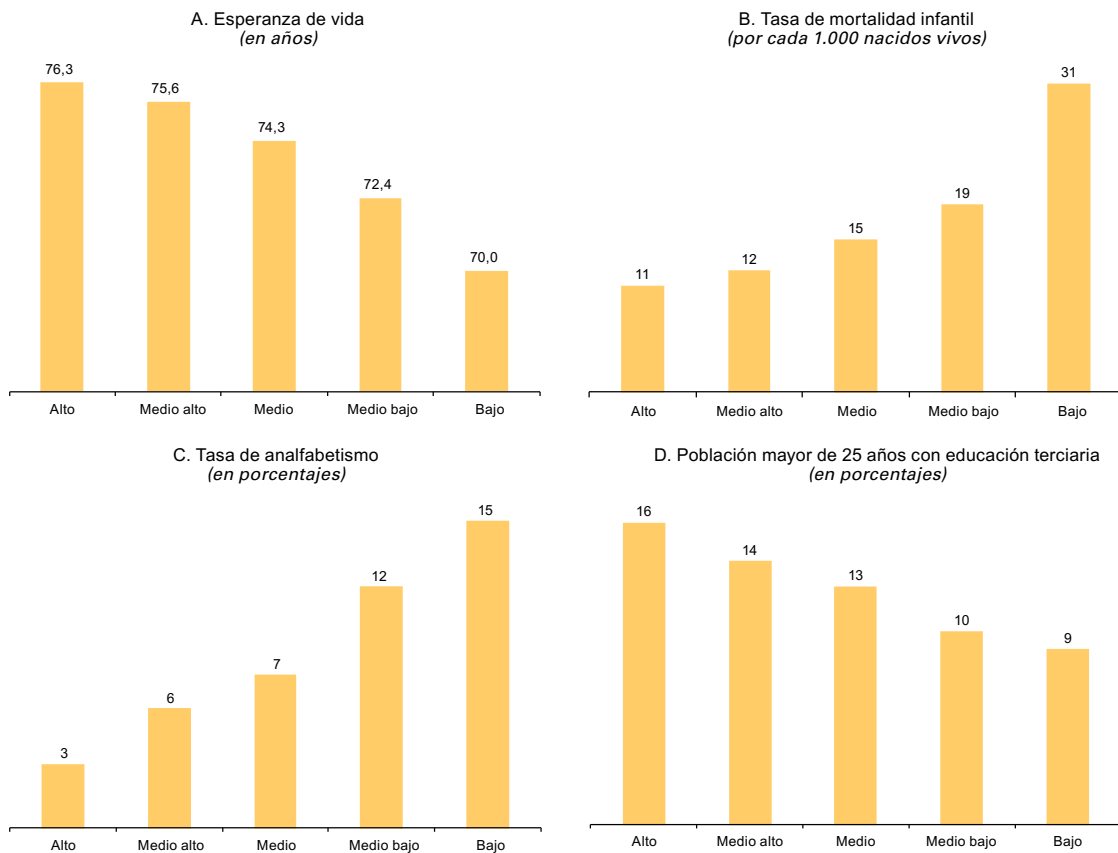
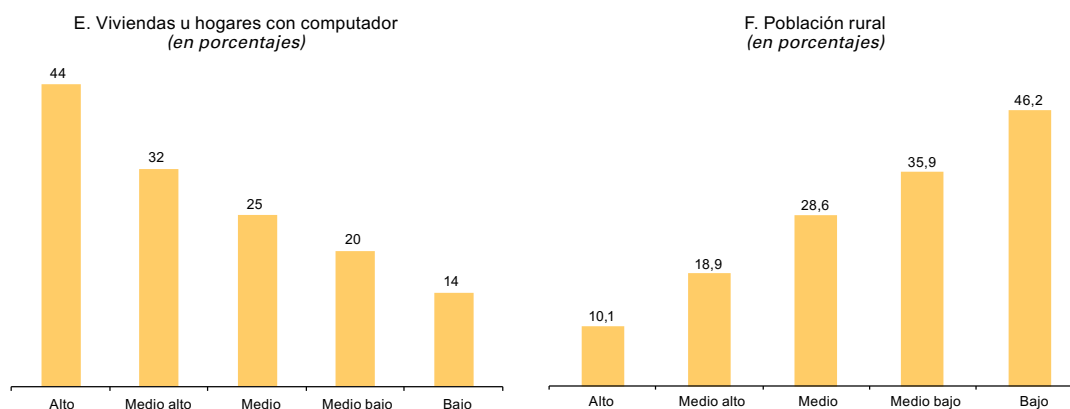


Gráfico V.25 (conclusión)



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

E. El deterioro ambiental también aumenta la desigualdad

Una de las expresiones de la pobreza y la desigualdad es la mayor vulnerabilidad de los pobres a los efectos del daño ambiental debido a su mayor exposición a esos problemas, su menor acceso a recursos y su menor capacidad de utilizar efectivamente los mecanismos políticos (Downey, 2005; Martuzzi, Mitis y Forastiere, 2010; Schoolman y Ma, 2012). Los efectos de la mayor exposición se amplifican cuando las condiciones de nutrición y salud son subóptimas, el acceso a servicios de salud es precario, no se dispone de capacidad financiera ni de acceso a mecanismos, como los seguros, para invertir en mitigación de riesgos, y no se tiene acceso a reparaciones mediante acciones judiciales (Braubach y otros, 2010; OMS, 2012). Los pobres soportan una carga más alta que se expresa en enfermedades, costos financieros por días de trabajo perdidos, pérdida de los medios de sustento e incluso la muerte. Estos efectos son barreras adicionales para la superación de la pobreza y un canal de transmisión intergeneracional de las desigualdades económicas y sociales.

Los mayores niveles de desigualdad hacen que sea más fácil externalizar los efectos de la contaminación hacia los más pobres, en lugar de invertir en tecnología y gestión para solucionar o mitigar los problemas ambientales. Quienes tienen la capacidad de evitar su propia exposición al daño ambiental lo hacen, por ejemplo, mediante su relocalización (Laurent, 2013; Boyce, 1994, 2007). De esta manera, los efectos espaciales de la desigualdad llevan a una mayor proximidad de los pobres a fuentes de contaminación. La misma dinámica se observa a escala internacional en el cambio climático, cuyos efectos se distribuyen en forma asimétrica dentro de los países y entre ellos (CEPAL, 2010b y 2014b).

La cercanía a instalaciones contaminantes, como plantas industriales o vertederos, reduce los precios de los inmuebles y esto atrae a las personas más pobres. Asimismo, las empresas tienen incentivos para ubicar sus instalaciones contaminantes en lugares donde el precio de los terrenos es menor. En algunos casos, sitios previamente ocupados por instalaciones industriales han sido convertidos, de manera planificada o mediante ocupación irregular, en áreas residenciales, sin que se resolvieran adecuadamente los pasivos ambientales. El desconocimiento de estos pasivos y sus efectos, así como la falta de alternativas, determinan que los que tienen menor acceso a la información y menor poder de compra estén más expuestos.

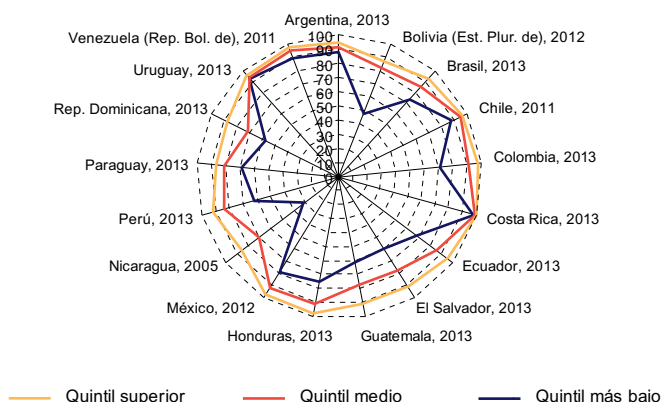
La desigualdad también afecta el equilibrio en la forma de consumir y ofrecer bienes y servicios como los de transporte, salud, educación, seguridad y espacios de recreación (Jáuregui, Tello Medina y Rivas García, 2012; Boyce, 2007). En sociedades muy desiguales, los servicios para un pequeño grupo de altos ingresos son producidos por empresas privadas, mientras que el sector público provee o subsidia servicios de menor calidad para la mayor parte de la población. Esto agudiza problemas ambientales como la congestión y la contaminación. En América Latina y el Caribe, estos problemas se relacionan con la insuficiencia de servicios básicos críticos (transporte público y tratamiento de residuos) (CEPAL, 2014b). En la medida en que los grupos con mayor capacidad de pago y de articulación política se alejan de lo público, disminuyen las posibilidades de mejorar esos servicios. Finalmente, las soluciones cooperativas para problemas ambientales son más difíciles de lograr en situaciones de desigualdad y mayor conflictividad social (Baland y Platteau, 1998).

La vinculación entre desigualdad y problemas ambientales en la región se ve afectada por características seculares derivadas de la estructura económica, y su expresión institucional es la débil capacidad del Estado en relación con la normativa ambiental, el ordenamiento territorial, la inversión en bienes públicos y servicios básicos, y la generación de incentivos que reorienten la estructura hacia patrones de producción y consumo más sostenibles.

En los últimos 25 años, la región ha avanzado en materia de provisión de servicios básicos, aunque persisten problemas para llegar a los grupos más pobres.

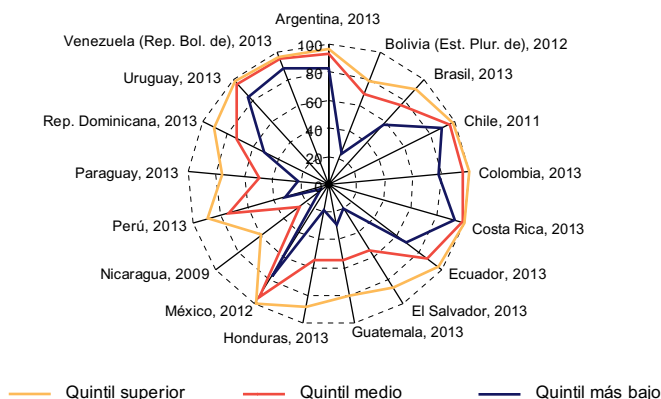
Agua y saneamiento. Las enfermedades gastrointestinales siguen siendo una causa significativa de muerte y pérdida de años de vida saludables, afectan la asistencia y el desempeño escolar, y significan días de trabajo perdidos. Los hogares sin agua potable están sujetos a costos adicionales: obtener agua desde camiones cisterna, efectos negativos sobre la salud y costos de oportunidad (como el tiempo de acarreo del agua, que afecta particularmente a las mujeres)¹⁰. A pesar de los avances, en todos los países se detectan diferencias relevantes en el acceso a agua por tubería según quintil de ingreso (véase el gráfico V.26), al igual que en el acceso a servicios de saneamiento (véase el gráfico V.27).

Gráfico V.26
América Latina: domicilios con acceso a agua por tubería,
por quintiles de ingreso, alrededor de 2012
(En porcentajes)



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

Gráfico V.27
América Latina: domicilios con acceso a servicios de saneamiento mejorados,
por quintiles de ingreso, alrededor de 2012
(En porcentajes)

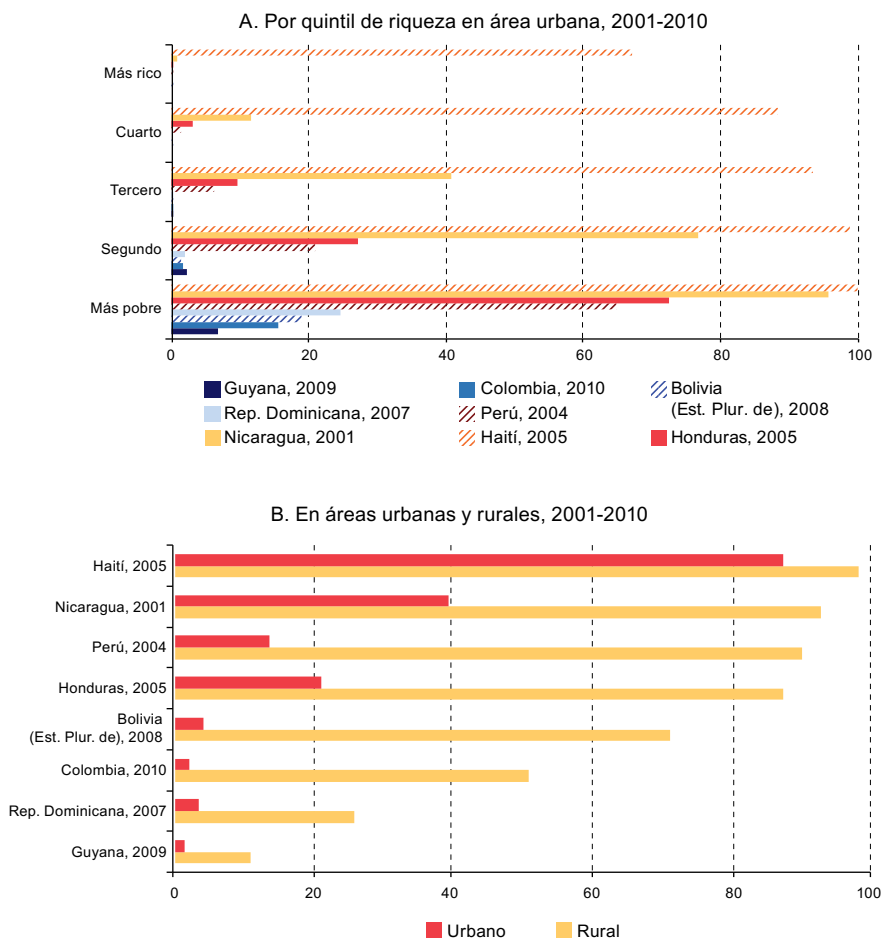


Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), base de datos Sociómetro-BID, sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países [en línea] <http://www.iadb.org/en/research-and-data/tables,6882.html?indicator=3> [fecha de consulta: 17 de agosto de 2015].

¹⁰ Para Guatemala, Lentini (2010) muestra que los gastos en provisión de agua desde camiones cisterna u otras alternativas son equivalentes a entre 10 y 20 veces el costo del agua por tubería.

Energía. La falta de acceso a fuentes modernas de energía significa que muchos hogares, principalmente los más pobres (véase el gráfico V.28A) y rurales (véase el gráfico V.28B), siguen recurriendo al uso de combustibles sólidos, que generan altos niveles de contaminación atmosférica intradomiliaria, lo que causa enfermedades y muertes por problemas respiratorios. La búsqueda de combustibles como la leña tiene un alto costo de oportunidad, especialmente para las mujeres y los niños, e impide o restringe su participación en el mercado laboral o la escuela (Kozulj, 2009).

Gráfico V.28
América Latina y el Caribe: domicilios sin acceso a la energía
(En porcentajes)



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), Global Health Observatory Data Repository [en línea] <http://apps.who.int/gho/data/view.main.EQSOLIDFUELSRESv?lang=en> [fecha de consulta: 14 de agosto de 2015].

Transporte. Las deficiencias en el transporte público generan sistemas urbanos ineficientes donde los sectores más ricos recurren a vehículos privados (CEPAL, 2014b) y con ello se genera contaminación atmosférica y congestión. Los que no pueden escapar del transporte público cargan con los costos de la congestión dentro y fuera de los vehículos, así como el costo de oportunidad por los tiempos involucrados. Las limitaciones de los sistemas de transporte público son una barrera efectiva al mercado laboral. Por otra parte, la concentración de los automóviles privados entre los más ricos significa que esos grupos son los que se benefician más de los subsidios al consumo de combustibles fósiles y las inversiones en infraestructura para la movilidad privada (CEPAL, 2014b).

En términos sectoriales, la minería, la extracción, el transporte y el procesamiento de hidrocarburos, las actividades agrícolas de amplia escala y el turismo masivo implican grandes transformaciones de los ecosistemas. Esto afecta sobre todo a las comunidades que dependen de modos tradicionales de sustento y a pueblos indígenas que son más vulnerables a la contaminación del agua por actividades mineras, uso de plaguicidas y demás. Estos también

son los que se ven más directamente perjudicados por fenómenos como la deforestación y tienen menor acceso a recursos políticos e institucionales (información, participación y acceso a la justicia) para defender sus intereses. Aunque hay instrumentos de reparto de rentas a los municipios, en términos generales estas comunidades reciben pocos beneficios de la explotación de los recursos y la tierra; los esquemas de compensación difícilmente logran medios de vida alternativos sostenibles.

Los conflictos que se han suscitado en torno a temas como la deforestación, la contaminación de cursos de agua, el bloqueo del acceso a recursos y los desplazamientos forzados evidencian el incumplimiento y las fallas en la legislación ambiental, y procesos de evaluación de impacto inadecuados (OCMAL, 2015)¹¹. Los conflictos reflejan también la gran diversidad cultural en la región, particularmente en la relación de los pueblos indígenas con el medio ambiente. Esa diversidad, valorizada por el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), titulado “El futuro que queremos”, contrasta con la carencia de espacios de interlocución para evitar esos conflictos.

En cuanto a la salud ocupacional, dos de los sectores más peligrosos para los trabajadores son la agricultura y la minería. Aproximadamente el 16% de la fuerza de trabajo en la región y el 54% de la fuerza laboral localizada en la zona rural se concentra en la agricultura. La exposición a plaguicidas puede ocasionar intoxicación aguda y, en caso de ser continua, daños permanentes al sistema nervioso periférico. En la minería, los trabajadores están sujetos, entre otras cosas, a contraer enfermedades (neumoconiosis, silicosis y asbestosis), a la intoxicación por plomo y arsénico, y a la bioacumulación por mercurio. Estos riesgos son mayores en la pequeña minería y la minería ilegal, dos actividades que carecen de medidas preventivas. Otras actividades productivas que son fuente de desigualdad ambiental son las industrias pesadas y de la construcción, donde muchas empresas pequeñas no tienen capacidad para enfrentar los costos de la gestión de la salud y la seguridad laboral. Un caso extremo en el área urbana es el de las personas que obtienen su sustento de manera informal en los basurales (IPEA, 2013).

En el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático se indica que, a nivel mundial, las personas más vulnerables son las que sufren marginación social, económica, cultural, política o institucional (IPCC, 2014). Hay evidencia de que el cambio climático tendrá gran impacto en las poblaciones y economías de la región (CEPAL, 2010b; CEPAL, 2014b). Destacan la mayor frecuencia e intensidad de fenómenos extremos, los efectos negativos en los sectores agropecuario y pesquero, los cambios en los patrones de enfermedades (aumento de la malaria, el dengue, las infecciones respiratorias agudas y las enfermedades diarreicas), el incremento de los flujos migratorios y la mayor inestabilidad en la disponibilidad de agua.

Los efectos del cambio climático afectarán de forma más directa y significativa a los más pobres, que carecen de servicios básicos y de salud, dependen más de los recursos naturales como medio de sustento y tienen menor acceso a la tecnología y los recursos financieros necesarios para la adaptación. Los hogares más afectados son también los que tienen más dificultad para recuperarse de las pérdidas, con lo cual esos desastres tienen efectos de largo plazo en la salud, la educación, la nutrición y la productividad, y contribuyen a la persistencia de la pobreza y la desigualdad.

F. Las brechas estructurales en las economías del Caribe

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

¹¹ Algunas organizaciones mantienen registros de los conflictos. Por ejemplo, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales [en línea] <http://www.olca.cl>; el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) [en línea] http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/; el “Mapa de conflictos involucrando injusticia ambiental e Saúde no Brasil” [en línea] <http://www.conflictoambiental.icict.fiocruz.br/>, y Conflictos del agua [en línea] Worldwater.org/conflict.

Desde hace más de tres décadas, muchos de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, en particular los miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), tienen grandes necesidades de financiamiento, producto de los déficits en cuenta corriente crónicos y elevados (un 14% del PIB regional en 2013), acompañados de desequilibrios fiscales (un -3,5% en el período 2000-2015). Este doble desequilibrio se explica, en gran parte, por la débil competitividad de sus economías, que no pueden aprovechar economías de escala y de alcance, lo que limita su capacidad para mejorar la calidad de sus productos y diversificarlos, y adaptarse a la demanda externa y el entorno internacional. La creciente liberalización del comercio y las finanzas internacionales diluye su acceso preferencial a los mercados desarrollados (el 90% de sus exportaciones de bienes se comercian bajo acuerdos preferenciales), lo que incrementa su vulnerabilidad a los cambios en los mercados externos.

Los déficits en las cuentas corriente y fiscal también se explican por los aumentos en los gastos de capital debido, por una parte, al papel asumido por el gobierno en el estímulo de la demanda agregada ante la debilidad del sector privado, y, por la otra, a los costos de reconstrucción y recuperación de los daños causados por los frecuentes desastres naturales. En varias economías del Caribe, los persistentes desequilibrios en las cuentas externas e internas se han traducido en una acumulación insostenible de deuda externa, lo que ha dado lugar a importantes necesidades de financiamiento. Pese a su pobre desempeño económico y social, y al menor acceso al financiamiento concesional entre 2000 y 2010, los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe comienzan a dejar de cumplir con los criterios de elegibilidad de la asistencia oficial para el desarrollo (graduación) debido a su condición de países de renta media-alta o alta (véase el cuadro V.1)¹².

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

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

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

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

Otros flujos financieros, como los de la inversión extranjera directa, han sido menos estables y más procíclicos de lo esperado. Esos ingresos, que llegaron a un máximo de 6.500 millones de dólares en 2008, disminuyeron a 1.200 millones de dólares en 2012. Las inversiones en economías pequeñas con fuertes restricciones estructurales son especialmente riesgosas, lo que dificulta el acceso y aumenta el costo del financiamiento mediante el mercado de capitales.

¹² En el lapso 1971-2013, los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe registraron una tasa de crecimiento media inferior a los promedios de América Latina, de otras economías en desarrollo y de los países menos desarrollados. Su tasa fue del 2% frente a 3,6% de los países menos desarrollados (CEPAL, 2015c).

La insularidad lleva a que los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe paguen mayores costos de transporte por unidad de bienes comercializados que otros países, lo que dificulta la conectividad. Los costos logísticos (una variable sustitutiva de los costos de conectividad) en el Caribe son el doble del promedio mundial (Mesquita Moreira, Volpe y Blyde, 2008). Estos costos resultan de niveles insuficientes de inversión y mantención, así como de ineficiencias operativas (CEPAL, 2015c). Por las mismas razones, los costos de energía en algunas de sus economías están entre los más elevados del mundo. La falta de conectividad física y digital restringe el desarrollo de actividades productivas, como la agricultura y las manufacturas, que dependen de insumos importados, y debilita su estrecha base exportadora.

Por último, la posición geográfica de gran parte de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe los hace particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático. Esta región es una de las más expuestas a los desastres naturales: entre 1990 y 2014 se registraron 328 desastres (13 por año). Estos eventos producen cuantiosos daños en los sectores productivos y rezagos en el crecimiento y el bienestar de las poblaciones afectadas, pues los sectores más vulnerables (la agricultura y el turismo) generan el 76% del PIB de la región y gran parte del empleo.

Los desastres naturales no solo implican elevados costos de reconstrucción, sino también gastos asociados a su prevención y mitigación para reducir el riesgo y la exposición a futuras catástrofes. Los riesgos que enfrenta el Caribe debido al cambio climático incluyen la posibilidad de una mayor recurrencia e intensidad de los huracanes, el aumento en el nivel del mar, la degradación de los arrecifes de corales y los ecosistemas marinos, y grandes inundaciones en áreas costeras. Este problema es especialmente grave pues más de la mitad de la población vive a menos de 1,5 kilómetros de la costa, al tiempo que una parte importante de ella habita en asentamientos informales, algunos de los cuales se hallan por debajo del nivel del mar.

Este panorama exige la solidaridad de América Latina con el Caribe, como se plantea en detalle en el capítulo VI.

Bibliografía

- Abeles, M., V. Amarante y D. Vega (2014), "Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010", *Revista CEPAL*, N° 114 (LC/G.2629-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V., M. Galván y X. Mancero (2015), "Desigualdad en América Latina: una medición global", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Anand, S. y P. Segal (2015), "The global distribution of income", *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson y F. Bourguignon, vol. 2.
- Baland, J. M. y J.P. Platteau (1998), "Wealth inequality and efficiency in the Commons. Part II: the regulated case", *Oxford Economic Papers*, vol. 50, N° 1.
- Boyce, J. K. (2007), "Is inequality bad for the environment?", *Working Paper Series*, N° 135, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- (1994), "Inequality as a cause of environmental degradation", *Ecological Economics*, vol. 11, N° 3.
- Braubach, M. y otros (2010), "On the way to Parma: understanding and addressing the influence that social inequities have on environmental health", *The European Journal of Public Health*, vol. 20, N° 1.
- Calderón, C. y L. Servén (2010), "Infrastructure in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 5317, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Campos, R., E. Chávez y G. Esquivel (2014), "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible", Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Ciudad de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.
- Cano, L. (2014), "Income mobility in Ecuador: New evidence from individual income tax returns", *UNU-WIDER Working Paper series*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial* (LC/W.671), Santiago.
- (2015b), *Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago.

- (2015c), “The Caribbean and the post-2015 sustainable development agenda”, documento presentado en el Simposio sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el Caribe en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015, Puerto España, junio [en línea] <https://unite.un.org/events/sites/unite.un.org/events/files/Final%20Paper%20on%20SDGs%20for%20the%20Caribbean.pdf>.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos. Síntesis 2014* (LC/L.3895), Santiago.
- (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2010b), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago.
- (2010c), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- Davies, J.B. y A.F. Shorrocks (2000), “The distribution of wealth”, *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson y F. Bourguignon, vol. 1.
- Davies, J.B. y otros (2008), “The world distribution of household wealth”, *Discussion Paper*, N° 2008/03, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Universidad de las Naciones Unidas.
- Downey, L. (2005), “Assessing environmental inequality: how the conclusions we draw vary according to the definitions we employ”, *Sociological Spectrum*, vol. 25, N° 3.
- Fairfield, T. y M. Jorratt De Luis (2015), “Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile”, *ICTD Working Paper*, N° 17.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), (2013), “Taxing times”, *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C., octubre.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2014), *Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas*, Ginebra, Organización Meteorológica Mundial.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2013), *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável – Brasil* [en línea] http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacao_social_mat_reciclavel_brasil.pdf.
- Jáuregui Nolen, E., D. Tello Medina y P. Rivas García (2012), “Desigualdad y política ambiental en México”, *Economía Mexicana. Nueva época*, vol. 21, N° 2.
- Jiménez, J. P. y V. Tromben (2006), “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe” *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G. 2323-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kosacoff, B. y S. Campanario (2007), “La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina”, *Documentos de Proyecto*, N° 16 (LC/W.16), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kozulj, R. (2009), “Contribución de los servicios energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la mitigación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyecto*, N° 281 (LC/W.281), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lakner, C. y B. Milanovic (2013), “Global income distribution: From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6719, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Laurent, E. (2013), “Inequality as pollution, pollution as inequality: the social-ecological nexus”, *Working Paper*, Stanford Center on Poverty and Inequality.
- Lentini, E. (2010), “Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito”, *Documentos de Proyecto*, N° 335 (LC/W.335), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martuzzi, M., F. Mitis y F. Forastiere (2010), “Inequalities, inequities, environmental justice in waste management and health”, *European Journal of Public Health*, vol. 20, N° 1.
- McKinsey (2013), “Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year”, McKinsey Global Institute [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity.
- Medina F. y M. Galván (2014), “Sensibilidad de los índices de pobreza a los cambios en el ingreso y la desigualdad: lecciones para el diseño de políticas en América Latina, 1997-2008”, serie Estudios Estadísticos, N° 87 (LC/L.3823), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Mesquita Moreira, M., C. Volpe y J. Blyde (2008), *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*, Special Report on Integration and Trade, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Meulders, D. y S. O'Dorchai (2010), "Revisiting poverty measures towards individualization", *Research Series Working Papers*, N° 10-03.RS, Département d'économie appliqué, Université Libre de Bruxelles.
- Naciones Unidas (2015), *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/68/970)*, Nueva York.
- Niño-Zarazúa, M., L. Roope y F. Tarp (2014), "Global interpersonal inequality: Trends and measurement", *UNU-WIDER Research Paper*, N° 2014/004, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), Universidad de las Naciones Unidas.
- Ocampo, J. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCMAL (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina) (2015), *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de la situación en 2014*.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2012), *Environmental Health Inequalities in Europe*, WHO Europe Assessment Report, Oficina Regional de la OMS para Europa.
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Platteau, J. P. y J.M. Baland (1998), "Impartible inheritance versus equal division: a comparative perspective centered on Europe and Sub-Saharan Africa", *Working Papers*, N° 209, Notre-Dame de la Paix, Sciences Economiques et Sociales.
- Ponthieux, S., y D. Meurs (2015), "Gender inequality", *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson y F. Bourguignon, vol. 2.
- Ravallion, M. y S. Chen (2003), "Measuring pro-poor growth", *Economics Letters*, vol. 78, N° 1.
- Schoolman, E. y C. Ma (2012), "Migration, class and environmental inequality: Exposure to pollution in China's Jiangsu Province", *Ecological Economics*, vol. 75(2012).
- Sinnott, E., J. Nash y A. De la Torre (2010), *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: beyond booms and busts?*, Washington, D.C., World Bank Publications.
- Souza, P. H.G.F., M. Medeiros y F. Ávila de Castro (2015), "Top incomes in Brazil: Preliminary results", *Economics Bulletin*, vol. 35, N° 2.
- Székely, M. y P. Mendoza (2015), "Is the decline in inequality in Latin America here to stay?", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 16, N° 3.



Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo

- A. Gobernanza para crear bienes públicos globales
 - B. Consolidar el aporte regional
 - C. Políticas nacionales para el cambio estructural progresivo
 - D. Conclusión: hacia el gran impulso ambiental
- Bibliografía

Un gran impulso ambiental para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo

Para lograr los objetivos de una agenda con horizonte a 2030 centrada en la igualdad se requiere un cambio en el estilo de desarrollo y la implementación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales que deben alinearse con el cambio estructural progresivo. En este nuevo paradigma, las instituciones y las políticas públicas se articulan en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. Esta es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad, que ampliaría y haría sostenibles más y mejores políticas sociales. Si bien no existe un modelo único para materializar esta visión, pues implica transformaciones determinadas por las especificidades de cada país y subregión, en este capítulo se proponen direcciones generales que pueden orientar las estrategias y las políticas de largo plazo.

Una clave del cambio estructural progresivo es acelerar la acumulación de capital, pues la inversión de hoy explica la estructura productiva de mañana y es el principal instrumento de la transformación productiva, la ampliación de las capacidades tecnológicas y la redefinición del estilo de desarrollo.

El cambio estructural progresivo no es resultado de las fuerzas espontáneas del mercado; requiere de políticas industriales de estímulo a sectores dinámicos, con eficiencias keynesiana y schumpeteriana, que sigan trayectorias bajas en carbono y se articulen hacia adelante y hacia atrás para que su expansión arrastre al conjunto de la economía. Si bien, como se resaltó en el capítulo I, la crisis ambiental sería la mayor falla de mercado de todos los tiempos, también abre oportunidades para las políticas industriales y tecnológicas centradas en la sostenibilidad. Construir capacidades y desarrollar instituciones y políticas en torno a un gran impulso ambiental ofrece un horizonte de aprendizaje con un gran potencial de transformación económica. Estas oportunidades se extienden al plano social, pues requieren la plena incorporación de la sociedad a la construcción de capacidades, lo que supone la extensión universal de derechos al acceso a bienes y servicios públicos como la educación y la salud, y de la protección social en contextos en los que el progreso técnico redefine constantemente las oportunidades laborales.

En el mundo hay una creciente aceptación del principio de universalidad en las políticas sociales, consistente con un enfoque de derechos y una mayor conciencia de la centralidad de políticas industriales y tecnológicas cada vez más articuladas con la sostenibilidad. Asimismo, se avanza en una discusión más profunda de las políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo, incluida la necesidad de regular efectivamente los mercados financieros.

Todo esto implica la coordinación entre los diversos ámbitos de intervención pública, así como la participación de todos los actores, incluidas las empresas y la sociedad civil. Supone, al mismo tiempo, lidiar con la economía política de los intereses que históricamente han dificultado este tipo de transformaciones en la región. Para la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se deberá sortear una realidad socioeconómica y política signada por tensiones y contradicciones. Estas plantean desafíos a distintos niveles: la reducción de las asimetrías de poder en la gobernanza global de las esferas monetaria, financiera, comercial, tecnológica y ambiental; la coordinación institucional dentro de los países y entre ellos; el desarrollo de cadenas productivas en senderos bajos

en carbono, basadas en redes de subcontratación que den lugar a una real integración regional, y la consolidación de coaliciones sociales que conciten una adhesión ampliamente mayoritaria.

La implementación y concreción de la Agenda 2030 requiere actuar en tres ámbitos: la gobernanza internacional para la producción de bienes públicos globales, la cooperación y el aporte regional al debate mundial, y las políticas públicas nacionales, en particular las macroeconómicas, sociales, industriales y ambientales. Las propuestas de políticas para cada uno de estos ámbitos se resumen en el cuadro VI.1 y se analizan en las secciones siguientes del presente capítulo.

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

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

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

A. Gobernanza para crear bienes públicos globales

1. Cambiar el sistema financiero internacional

Lograr los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implica una amplia movilización de recursos y la realización de cambios en las arquitecturas financieras mundial, regional y nacional que reorienten el proceso de globalización, promuevan la estabilidad financiera, mejoren la gobernanza de las instituciones financieras multilaterales —asimétrica en la representación y participación de las economías emergentes y los países de renta media— y amplíen su capacidad de canalizar recursos para el financiamiento del desarrollo y redireccionar la inversión hacia senderos bajos en carbono.

La arquitectura financiera internacional no ha podido prevenir y suavizar el ciclo económico, en particular luego de la crisis financiera mundial. La ineludible necesidad de reformar la gobernanza de las instituciones financieras de Bretton Woods, que surgió con mayor fuerza en el período de la crisis financiera mundial, se ha traducido en un conjunto de medidas: i) el aumento de los niveles de capitalización, y el cambio y la mayor flexibilidad de las condiciones de otorgamiento de financiamiento por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial; ii) la implantación de mecanismos adicionales de provisión de liquidez mediante una mayor cooperación entre los bancos centrales; iii) la creación del Consejo de Estabilidad Financiera, en 2009, que reemplazó —con un mandato ampliado— al Foro sobre Estabilidad Financiera, y iv) el otorgamiento de mayor prioridad a la regulación financiera, expidiendo normas de alcance nacional, regional o mundial, lo que revitalizó el debate sobre la regulación de los flujos de capital¹.

Pese a las buenas intenciones, esas acciones han sido limitadas y, en algunos casos, se han dilatado en el tiempo, como lo ejemplifica la falta de liderazgo y respuesta efectiva del Grupo de los Veinte (G-20). Este, luego de llegar a ser el principal foro de cooperación internacional después de la crisis financiera mundial, perdió liderazgo ante la crisis de la zona del euro, el continuo crecimiento del sector financiero, la creciente volatilidad de los mercados financieros y de los precios de los productos básicos y la asimetría de las posturas de política monetaria en los Estados Unidos y Europa.

La necesidad de acelerar las reformas pendientes en la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods, que la comunidad internacional reclama hace años para dar más voz y voto a los países emergentes con creciente peso en la economía mundial, dio lugar al acuerdo de los denominados BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) en virtud del cual se crean dos nuevas instituciones financieras multilaterales: el Nuevo Banco de Desarrollo y un fondo de reservas (*Contingency Reserve Arrangement* (CRA)). Como parte de esta tendencia, el FMI ha anunciado la incorporación del yuan en la canasta de monedas que conforman los derechos especiales de giro (DEG). A esto hay que añadir la aprobación por parte del Gobierno de los Estados Unidos de la reforma al sistema de cuotas del FMI planteada en 2010, que permite el aumento de las cuotas para sus 188 países miembros y la reasignación de parte de las cuotas hacia las economías emergentes y en desarrollo. Esta reforma otorga un mayor poder de decisión y voto a algunas de las mayores economías emergentes y en desarrollo —Brasil, China, India y Rusia—, que pasan a situarse entre los diez principales miembros del FMI.

Estos avances, junto con el debate actual sobre la gobernanza, otorgan un mayor reconocimiento al papel que pueden desempeñar los países en desarrollo y sus instituciones en la reforma de la arquitectura financiera internacional. No obstante sigue siendo necesaria una mayor representatividad y participación efectiva de los países emergentes en las discusiones y en las instancias de gobernanza resultantes. La arquitectura financiera internacional es gobernada por un pequeño grupo de países desarrollados (Grupo de los Siete (G7)) o por un multilateralismo de élite que goza de mayor influencia por su cuota de participación, derechos de voto y toma de decisiones en los organismos internacionales. Los países en desarrollo y sus organismos regionales desempeñan un papel menor. Los países medianos, y sobre todo los más pequeños, que son más vulnerables a los vaivenes y al impacto de los flujos financieros, tienen poca voz y voto en esas instituciones. Incluso la participación y el derecho a voto de algunas de las economías más grandes aún no es totalmente proporcional a su peso económico y político. Aunque el peso de las economías emergentes y de los países en desarrollo en el PIB mundial iguala al de los países desarrollados, los primeros tienen solo el 42,4% de las cuotas y el 44,8% de los derechos de voto en el Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que las economías avanzadas tienen el 57,6% y el 55,2%, respectivamente. Más aún, estas cuotas no eliminan el derecho de veto implícito que tienen los Estados Unidos, al contar con una participación del 16% en una gobernanza que exige el 85% de los votos para aprobar cambios importantes. Si bien las reformas recientes apuntan en la dirección correcta, estas deben profundizarse.

Una mejor gobernanza del sistema implica que otras instituciones globales, con elevada representatividad y legitimidad, como las Naciones Unidas, desempeñen un papel más destacado, consideración también válida para otras organizaciones con experiencia técnica y amplia aceptación por parte de los países, como las de

¹ Un ejemplo destacado de regulación financiera a nivel mundial es el acuerdo de Basilea III (septiembre de 2010), basado en normas más estrictas que el de Basilea II (2004) y que debería comenzar a operar a partir de 2016 y entrar plenamente en vigor en enero de 2019. Los acuerdos de Basilea se refieren a las normas de capital regulatorio establecidas por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CBSB), que fomentan la estabilidad financiera y evitan el arbitraje regulatorio entre países. El acuerdo de Basilea III contempla la inclusión de indicadores adicionales de liquidez y solvencia para evaluar el estado financiero de las instituciones bancarias.

ámbito regional y subregional. En esta lógica, la institucionalidad financiera regional debe complementar a la institucionalidad mundial en una estructura de cooperación en varios niveles que responda al principio de subsidiariedad. Una mayor presencia de las economías en desarrollo en los foros globales debe buscar reducir la inestabilidad financiera y los desequilibrios en la economía mundial.

La fuerte integración de los países de la región en el sistema financiero mundial conlleva su mayor exposición a los cambios que se producen en las formas y la disponibilidad del financiamiento externo, incluidas las fluctuaciones de las tasas de interés internacionales, y explica su volatilidad macroeconómica. Esta es perjudicial para el desarrollo, pues reduce el horizonte de planificación de los agentes económicos y disminuye la inversión productiva, sobre todo en actividades de alto riesgo. Un problema importante que enfrenta el sistema financiero internacional es la dificultad de movilizar recursos para un desarrollo inclusivo y sostenible, y su propensión a canalizarlos preferentemente hacia el crecimiento del propio sistema financiero. El aumento exponencial del tamaño del sector financiero y sus instrumentos en la última década ha generado una compleja red de externalidades macroeconómicas cuyas consecuencias últimas son difíciles de predecir.

La movilización de recursos para el desarrollo también es obstaculizada por la magnitud de los flujos ilícitos que salen de los países en desarrollo y por los grandes acervos de liquidez mantenidos en los paraísos fiscales (OCDE, 2013). En el período comprendido entre 2002 y 2013, el monto de los flujos ilícitos aumentó de 200.000 millones de dólares a más 1 billón de dólares anuales, monto equivalente al 1,5% del PIB y más del 4% del ahorro mundiales (Global Financial Integrity, 2015). La salida de flujos ilícitos del mundo en desarrollo alcanza un monto mayor que las principales fuentes de financiamiento externo, incluidas las entradas de inversión extranjera directa (IED), los flujos de portafolio privado, las remesas y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Por su parte, el acervo en los paraísos fiscales supera los 7 billones de dólares, monto que equivale a cerca del 10% del PIB mundial (Zucman, 2015).

Los flujos ilícitos que salieron de América Latina y el Caribe entre 2004 y 2013 fueron del orden de 150.000 millones de dólares como promedio anual, y en 2013 alcanzaron a más de 200.000 millones de dólares. Combatir los flujos ilícitos y regular los paraísos fiscales puede abrir importantes fuentes de recursos para el financiamiento del desarrollo y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Iniciativas como el plan de acción sobre la erosión de la base imponible y la transferencia de beneficios, con que se busca regular las prácticas tributarias de las multinacionales y evitar la elusión tributaria posibilitada por la manipulación de los precios de transferencia y el arbitraje tributario, complementan esos esfuerzos.

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

A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, las Naciones Unidas pasaron a desempeñar un papel central en el esfuerzo para generar bienes públicos globales en los aspectos ambientales. El concepto de desarrollo sostenible se consolidó y ganó una dimensión institucional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la llamada Cumbre para la Tierra², donde se gestó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entró en vigor en 1994 y cuenta con la adhesión de 195 países. La Conferencia de las Partes (COP) se reúne anualmente desde 1995 con el objetivo de avanzar en la implementación de los acuerdos de la Convención.

Un importante hito fue el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP3), en 1997, en que se aprobó el Protocolo de Kyoto, vigente hasta 2020, momento en que entrará en vigor el Acuerdo de París, que abarcará casi todas las emisiones mundiales. En esa ocasión, un grupo de países industrializados asumieron compromisos de reducción de emisiones y se establecieron mecanismos para facilitar su consecución³. También se reconoció la necesidad de apoyar financieramente a los países en desarrollo en sus esfuerzos por adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático. En el Protocolo de Kyoto se reconoce el principio de las responsabilidades

² En esta conferencia se modificó la forma de negociar los acuerdos, al reconocerse que para alcanzar el desarrollo sostenible se necesita la participación activa de todos los sectores de la sociedad. Se integró así a la ciudadanía y a la sociedad civil en el multilateralismo socioambiental, a través del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

³ Estos mecanismos son el comercio internacional de emisiones (consistente en que países que han sobrepasado las metas de reducción pueden vender su derecho a emitir a países que no las han alcanzado), el mecanismo para un desarrollo limpio (asociado a inversiones de un país desarrollado con efectos ambientales positivos en países en desarrollo) y las iniciativas conjuntas (inversiones con efectos ambientales positivos entre países).

comunes pero diferenciadas, en virtud del cual los países hoy industrializados (los principales responsables por los problemas ambientales) deben soportar en mayor medida los costos del cambio hacia un patrón de desarrollo menos contaminante. En el decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP15) (Copenhague, 2009), las negociaciones, que no llegaron a buen término, se dirigieron a expandir el control de las emisiones a países en desarrollo. En el decimosexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP16), en 2010, se formalizaron los compromisos de los países en desarrollo.

A pesar de los múltiples foros y discusiones que se han llevado a cabo, la problemática de las emisiones de carbono —y, en general, el tema ambiental— no ha estado en el centro de las decisiones sobre la economía política internacional, regional y nacional. Los acuerdos ambientales multilaterales carecen de instrumentos de penalización, como multas u otras sanciones, para garantizar su aplicación. Su cumplimiento se ha sostenido en mecanismos asociados a la pérdida de beneficios potenciales como el acceso al financiamiento climático. Un ejemplo es el comercio de reducciones de emisiones en el marco del Protocolo de Kyoto, que facilita el cumplimiento de las metas de los países desarrollados mediante inversiones con impacto ambiental positivo en los países en desarrollo.

El Acuerdo de París, aprobado en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP21), en 2015, ha sido un paso positivo en la construcción de una nueva gobernanza ambiental. Dado que 185 países han asumido compromisos de contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC), prácticamente todas las emisiones mundiales están cubiertas⁴. El reconocimiento de la gravedad del problema se refleja en el objetivo de limitar el incremento de la temperatura a menos de 2° C, incluso a 1,5° C, con relación al nivel preindustrial. Se establece además la aspiración de que hacia 2050 se compensen las emisiones con las absorciones, es decir, se alcance la neutralidad en carbono.

Este acuerdo universal que involucra compromisos de los países desarrollados y en desarrollo, aunque reconociendo sus diferentes capacidades, expresa el paso del régimen marcadamente diferenciado del Protocolo de Kyoto (países desarrollados con obligaciones absolutas de reducción), con un débil elemento en común (los países en desarrollo solo se comprometerían con lo que quisieran o pudieran hacer), a un régimen común (todos deben efectuar reducciones) y con menor diferenciación (distinto esfuerzo según el grado de desarrollo)⁵. Asimismo, se amplían los fondos de asistencia a los países en desarrollo para la mitigación y adaptación⁶ y se enfatiza la necesidad de transferir y construir capacidades tecnológicas e institucionales sobre la base de un mecanismo semejante al Fondo para el Medio Ambiente Mundial, pero más flexible.

Sin embargo, el Acuerdo tiene aspectos menos positivos. En primer lugar, si bien la mayoría de los países se comprometieron a reducir sus emisiones, las contribuciones determinadas a nivel nacional se establecen mediante leyes nacionales. Así, aunque esta legislación obligará a los países, al no ser internacionalmente vinculante, un cambio de gobierno podría traducirse en la modificación de las políticas e incluso de las metas (el único costo para el país sería el daño de su reputación).

Un segundo problema es que la suma de las metas nacionales comprometidas es insuficiente frente al objetivo de evitar un aumento de 2° C de la temperatura global con respecto a los niveles de la era preindustrial, pues se estima que las emisiones anuales llegarán a 55 gigatoneladas en 2030, lo que redundaría en un aumento de la temperatura cercano a 3° C. Por ese motivo, se acordó realizar una primera revisión para ajustar las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional en 2018, así como revisar las metas cada cinco años a partir de 2020.

⁴ Hay dos procesos en curso. El primero se originó en 2010 sobre la base de las decisiones tomadas en la COP16 y siguientes, en que algunos países en desarrollo (Brasil, Chile, Costa Rica y México, en la región) asumieron compromisos de mitigación que vencen en 2020. Además, como parte del Acuerdo de París, casi la totalidad de los países (excepto, en la región, Nicaragua y Panamá, según la información a enero de 2016) asumieron compromisos que rigen a partir de 2020 y que serán revisados de forma periódica, para hacerlos gradualmente más estrictos. La primera revisión de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, antes de su entrada en régimen, será en 2018.

⁵ En el Protocolo de Kyoto se incluyen compromisos de reducción de emisiones de los países desarrollados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que siguen vigentes. Sin embargo, la renuncia de los Estados Unidos a su ratificación y el rechazo de otros países a su aplicación han reducido su efectividad. Como resultado de los acuerdos de Copenhague (2009) y Cancún (2010), se convocó a otros países en desarrollo a sumarse al esfuerzo de reducción de emisiones, entre ellos el Brasil, Chile, Costa Rica y México.

⁶ En la COP16, en Cancún, se oficializó la creación del Fondo Verde para el Clima, que cuenta con 6.000 millones de dólares (a diciembre de 2015). En el Acuerdo de París se prevé aumentarlo hasta 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020, para financiar la mitigación y la adaptación. La magnitud del fondo será revisada al alza antes de 2025.

En tercer lugar, si bien se menciona la importancia de la adaptación y de las pérdidas y los daños ocasionados por el calentamiento global, no se establecen mecanismos de compensación ni compromisos de adaptación. Este es el principal reto para muchos países de la región (afectados, por ejemplo, en su agricultura o su acceso al agua), sobre todo del Caribe (donde se prevén desastres naturales y una subida del nivel del mar). A pesar de ello, solo se da a este tema un espacio reducido, asociado al financiamiento climático, por ejemplo, mediante el Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación. Aunque el Acuerdo de París no incluye metas de adaptación, sería técnicamente posible acordarlas⁷, considerando que hay fenómenos inequívocamente atribuibles al calentamiento global, como el aumento del nivel del mar, el retroceso de los glaciares y la disminución del nivel y la extensión de la criosfera.

Finalmente, los fondos climáticos son recursos etiquetados, no adicionales a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que no modifican las prácticas bancarias y son insuficientes para atender a la magnitud del cambio climático. Son canalizados como préstamos concesionales o garantías mediante los bancos nacionales e internacionales de desarrollo y no son capaces de neutralizar las tendencias desfavorables que se observan en la AOD a partir de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba.

El mayor mérito del Acuerdo de París es que da una señal de largo plazo de que las economías deberán moverse hacia la descarbonización⁸, aunque carece de medidas para reducir la oferta de combustibles fósiles, tema resistido por la industria del petróleo, los países dependientes de esas exportaciones y los grupos inversionistas con intereses en ese sector. Los bancos, incluidos los de desarrollo, son uno de los actores más rezagados en cuanto al ajuste de sus políticas pues han mantenido sus prácticas de financiamiento y la exposición de sus carteras a los sectores intensivos en carbono.

Además de los ajustes financieros y tecnológicos, están pendientes pasos importantes en la gobernanza ambiental, como los impuestos a las emisiones de carbono (*carbon taxes*), para cambiar los precios relativos en favor de los bienes y procesos más sostenibles, y el etiquetado de bienes menos contaminantes que oriente al consumidor. La gobernanza ambiental no ha avanzado en lo referente al vínculo entre las dimensiones ambientales de la fiscalidad, el financiamiento, las compras públicas, las políticas tecnológicas y comerciales, y la discusión de sus implicaciones para los países en desarrollo. Más aún, la dinámica de los acuerdos comerciales ha avanzado de forma paralela, a veces contradictoria, con los temas ambientales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en los acuerdos bilaterales de comercio, campo en que la coordinación global y regional debe evitar la competencia entre países basada en la reducción o eliminación de estándares. Se constata nuevamente una disociación entre el mundo normativo y el mundo económico, que no trata estos temas de forma integrada.

3. Perfeccionar las reglas de comercio y propiedad intelectual

La gobernanza ambiental debe discutirse en el marco más amplio de una gobernanza para el desarrollo. Los gobiernos de los países en desarrollo difícilmente implementarán cambios en los patrones productivos si esto compromete sus posibilidades de crecimiento y creación de empleo. Estas economías son especialmente sensibles a las variaciones de los términos de intercambio y los ciclos de liquidez internacionales. Los temas clave en la gobernanza del desarrollo son el comercio, la inversión y la tecnología, y la gobernanza financiera, ya analizada.

Las instituciones y acuerdos que componen la gobernanza mundial del comercio y la inversión extranjera restringen fuertemente el espacio de políticas del que disponen los países, en particular las economías en desarrollo. A los acuerdos multilaterales de la OMC, que entraron en vigor hace 20 años, se agregan cerca de 300 acuerdos

⁷ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) emitió un pronunciamiento en este sentido, a través del Ministro del Ambiente del Ecuador, en la COP21 (véase [en línea] <http://celac.cancilleria.gob.ec/ecuador-lidera-llamado-por-financiamiento-y-tecnologia-de-cara-a-un-acuerdo-sobre-el-clima-en-cop21/>). Tanto la CEPAL, en el marco de la Reunión Regional de Jefes Negociadores de Cambio Climático de América Latina y el Caribe, en 2013, como el Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales (IDDRI, 2014) han presentado sugerencias al respecto.

⁸ Por ejemplo, el lunes siguiente a la aprobación del Acuerdo de París una coalición de fabricantes de autos y sus partes anunció la futura descarbonización de su industria (*El País*, 2015) y la Unión Internacional de Arquitectos comprometió la neutralidad en carbono de los diseños constructivos para 2050 (Stott, 2014). Hay indicaciones de que algunos inversionistas institucionales están abandonando gradualmente los activos en combustibles fósiles (el grupo Allianz lo anunció antes de la COP21).

bilaterales o regionales de comercio⁹ y 3.000 acuerdos bilaterales de inversión¹⁰. A esta compleja trama se sumaría en los próximos años una nueva generación de acuerdos comerciales megarregionales, cuyas disposiciones afectarán de manera transversal a un amplio espectro de políticas públicas, trascendiendo los temas arancelarios y otros tradicionalmente asociados con el comercio.

El Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) de la OMC implicó que muchos países en desarrollo tuvieran que elevar sustancialmente su protección a distintas categorías de propiedad intelectual (marcas, patentes y derechos de autor, entre otras), acercándola a la de los países industrializados (Rosales y Sáez 2010; Roffe y Santa Cruz, 2006). Esta armonización regulatoria significó una transferencia neta de recursos desde los países importadores de propiedad intelectual (gran parte de los países en desarrollo) hacia las economías donde esta se genera. Al prolongarse la duración de las patentes y la exclusividad de los datos de prueba de nuevos fármacos y retrasarse la entrada al mercado de versiones genéricas, se encarecieron las medicinas, limitándose su difusión. Los tratados de libre comercio de tipo Norte-Sur, en particular los suscritos por los Estados Unidos, incluyen disposiciones aún más estrictas que las del ADPIC; la brecha se sigue ampliando ante nuevos adelantos tecnológicos (Herrerros, 2013).

De manera similar al ADPIC, el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (MIC) de la OMC restringió fuertemente la posibilidad de los países en desarrollo de imponer requisitos de desempeño a las empresas extranjeras y prohibió prácticas como la exigencia de comprar o exportar niveles mínimos de producción de origen nacional. Estos instrumentos de política industrial fueron ampliamente utilizados en el pasado por los países de Asia Oriental y los propios países desarrollados. Varios tratados de libre comercio Norte-Sur (por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)) contienen disposiciones que restringen la aplicación de requisitos de desempeño aún más duras que las del Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio.

Por otra parte, los acuerdos de promoción y protección de inversiones y la mayoría de los tratados de libre comercio Norte-Sur suelen contener mecanismos de solución de controversias entre los inversionistas extranjeros y los gobiernos que permiten que una empresa, si considera que no se han respetado sus derechos bajo el acuerdo respectivo, demande al país anfitrión en un tribunal internacional¹¹. Esto puede impedir que el país anfitrión adopte regulaciones de interés público por el temor a ser demandado en esos tribunales (al que se denomina “*regulatory chill*”), con los consiguientes problemas de sesgo institucional, conflictos de interés, falta de transparencia y compensaciones excesivas que pueden surgir en el propio proceso de arbitraje (Comisión de Productividad del Gobierno de Australia, 2010).

El espacio de política de los países en desarrollo puede verse reducido también por las disposiciones contenidas en algunos tratados de libre comercio Norte-Sur (particularmente, los suscritos por los Estados Unidos) que limitan su capacidad de aplicar controles de capital, incluso de manera temporal, para preservar la estabilidad financiera (Gallagher, 2010). Ello resulta paradójico considerando que, a raíz de la crisis financiera mundial, el Fondo Monetario Internacional, tradicional promotor de la apertura de la cuenta financiera, ha reconocido la utilidad de los controles de capital para lidiar con ciertos flujos especulativos de capital (FMI, 2011).

Entre las áreas en las que el espacio de políticas de los países en desarrollo puede verse limitado por compromisos asumidos en acuerdos comerciales o de inversión, se incluyen también las compras públicas, el tratamiento de las empresas estatales y los procedimientos mediante los cuales los gobiernos elaboran sus regulaciones sanitarias, ambientales o de protección al consumidor. Esta situación se ve acentuada por el prolongado estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC y los consecuentes cuestionamientos de su papel como principal foro de creación de reglas para el comercio mundial, que, en la práctica, es progresivamente asumido por las negociaciones megarregionales, en las que la capacidad de los países en desarrollo de articular sus intereses es menor que en el ámbito multilateral.

⁹ Véase OMC, Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales [en línea] <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx> [fecha de consulta: 3 de diciembre de 2015].

¹⁰ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Investment Policy Hub [en línea] <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA> [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2015].

¹¹ El foro arbitral al que más frecuentemente se recurre es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), institución internacional con sede en Washington, D.C., perteneciente al Grupo del Banco Mundial. Otro foro relevante es la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Esto pone de relieve la necesidad de una mayor coherencia entre los distintos regímenes internacionales (laborales, ambientales, de salud pública y comerciales, entre otros), de modo que se refuercen mutuamente. En lo inmediato, se debe fortalecer la coherencia entre las reglas del comercio mundial y las acciones que los gobiernos desarrollarán para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.

El poder regulatorio de los gobiernos no puede quedar supeditado a mecanismos externos de resolución de controversias entre empresas extranjeras y el Estado. Los acuerdos comerciales y de inversión deberán incorporar la dimensión del desarrollo en términos de construcción de capacidades tecnológicas y competitividad en industrias y bienes menos intensivos en carbono. La estructura productiva no cambiará si los países en desarrollo carecen de capacidades en tecnologías sostenibles o deben importarlas en un contexto de restricción externa y baja diversificación productiva.

Mientras que en el corto plazo la discusión relevante es la referida a la ayuda financiera, en el largo plazo lo que importa es la internalización de capacidades productivas y tecnológicas para el gran impulso ambiental y el cambio en la matriz energética. Una gobernanza global comprometida con el desarrollo sostenible debe permitir el fomento de la construcción de capacidades locales, mecanismos más flexibles de transferencia de conocimiento y el establecimiento de tarifas preferenciales en energías limpias, y penalizar los subsidios a los combustibles fósiles.

A fin de crear capacidades, son necesarias nuevas políticas para el acceso a la tecnología por parte de las firmas locales, en particular las de menor tamaño. Una de ellas es el establecimiento de un fondo que compre y libere patentes relevantes desde la perspectiva de la sostenibilidad. Esa reducción de los costos de adquisición de tecnología puede tener un efecto mayor si opera en un mercado regional integrado, que posibilite el aprovechamiento de economías de escala. Esta iniciativa debe ser acogida por las instituciones regionales y su implementación puede recibir insumos positivos de las experiencias de los fondos públicos o privados que adquieren patentes y las licencian a sus miembros, lo que reduce los costos de transacción y de litigios. Estos modelos se centran en esquemas de provisión de bienes de uso común reservado (bienes club)¹², a diferencia del modelo aquí propuesto, que se orienta a la creación de bienes públicos.

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

Los ciudadanos, las empresas y los gobiernos de la región están inmersos en la experimentación y adaptación a un ecosistema de datos en red más completos y oportunos, que permite mejorar las decisiones y aumentar la transparencia de sus efectos. Los grandes datos se originan en la rápida expansión de la cantidad, velocidad y diversidad de datos digitales generados en tiempo real como resultado del papel cada vez más importante que juegan las tecnologías de la información en las actividades diarias (*digital exhaust*). Su análisis permite generar información y conocimiento sobre la base de conjuntos completos de datos en tiempo real, entendiéndose por este un lapso en que la nueva información permite modificar decisiones antes de que sean irreversibles. A diferencia de las fuentes tradicionales, en que los datos se recogen para uno o para pocos fines específicos, en el campo de los grandes datos se emplean datos que fueron generados con otros propósitos y que son reutilizados con fines no previstos originalmente. Por ello, el concepto de reuso es fundamental (CEPAL, 2015a).

La analítica y el uso de los grandes datos han incrementado la importancia de las correlaciones entre eventos como instrumento de previsión. El aumento exponencial del número de datos compensa con creces su carácter desordenado y confuso, y abre alternativas para mejorar la toma de decisiones superando las restricciones implícitas en la explicación de fenómenos sobre la base de la elaboración y solución de sistemas complejos. En este sentido, el gran cambio es el que se produce al pasar del uso de muestras pequeñas de datos altamente depurados al trabajo con datos para el conjunto del universo del que se trate, aunque su calidad sea inferior.

En este marco, en noviembre de 2014, el Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas, publicó el informe *Un mundo que cuenta: la revolución de los datos para lograr un desarrollo sostenible*, donde se destacan las oportunidades y los retos que supone esa revolución, ofreciendo recomendaciones y propuestas de acciones para el futuro cercano mediante las cuales sortear los obstáculos y optimizar el impacto positivo de la reutilización de los datos (GAEI, 2014).

¹² Los bienes de uso común reservado son bienes o servicios a los que tienen acceso todos los miembros de un grupo y solo ellos; son no rivales en su consumo, pero los que no son miembros del grupo quedan excluidos.

Uno de sus puntos fundamentales es el desarrollo de principios y estándares globales, para lo cual es necesario acercar y aunar los datos procedentes de las esferas pública, privada y de la sociedad civil. A fin de avanzar en el seguimiento y evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las Naciones Unidas trabajan para que las partes interesadas creen una alianza mundial para datos de desarrollo sostenible. Su preocupación por desarrollar mecanismos que permitan a los países más rezagados acceder a los grandes datos, evitando el surgimiento de una nueva brecha digital, es particularmente importante si se considera el escaso peso de las regiones en desarrollo en el acervo de datos almacenados, en el que —según información de 2012— los Estados Unidos y Europa Occidental contaban con un 51%, cifra que aumentaba a un 64% al agregar a China (CEPAL, 2015a).

Para la medición y el seguimiento de los indicadores asociados a los ODS es preciso contar con datos y estadísticas de calidad y tener acceso a información pública, abierta e imparcial desde distintas perspectivas socioeconómicas, geográficas y demográficas. En ese sentido, en marzo de 2015, la Comisión Estadística de las Naciones Unidas aprobó el marco de definición de indicadores y análisis metodológico de los ODS y sus metas, actividades que fueron coordinadas por un Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La CEPAL apoyó este esfuerzo mediante la coordinación de los institutos y sistemas nacionales de estadísticas de América Latina y el Caribe que forman parte de ese Grupo y el análisis del marco metodológico y los requerimientos prioritarios para la región. Continuar y profundizar esta actividad, cuyo seguimiento será realizado por la Conferencia Estadísticas de las Américas, requiere fortalecer sus capacidades técnicas y financieras para potenciar su papel y autonomía.

Desde una perspectiva estratégica, es necesario avanzar hacia una nueva gobernanza de la información basada en: i) la combinación de fuentes nuevas y tradicionales de datos para producir información de calidad, oportuna y relevante para propósitos y usuarios múltiples, ii) el incremento de la utilidad de los datos mediante su mayor apertura y transparencia, evitando la invasión de la privacidad y minimizando la desigualdad en su producción, acceso y uso y iii) el desarrollo de nuevos sistemas de datos a nivel mundial, regional y nacional con empoderamiento de la ciudadanía y mejores mecanismos de rendición de cuentas en el marco de gobiernos abiertos.

El pleno aprovechamiento de la revolución de los datos y de las posibilidades abiertas por la Internet de las cosas, analizadas en el capítulo II, implica una gobernanza eficaz de Internet, que tenga en cuenta las formas como se crea, accede, utiliza y comparte la información y el conocimiento. Esa gobernanza no es solo un modelo de control o gestión: es un proceso continuo de búsqueda de soluciones a los problemas generados por la aceleración de un cambio tecnológico descentralizado con alcance transnacional.

La gobernanza de Internet ha evolucionado en tres fases (Hofman, 2007). Una primera etapa técnica, que se extendió hasta mediados de los años noventa, estuvo orientada a la definición de los estándares y las reglas de organización de la comunidad de ingeniería encargada de la operación de la red. El Grupo de Tareas sobre Ingeniería de Internet fue la primera y, hasta el presente, la más importante organización para la definición de estándares¹³. En la segunda etapa, se institucionalizó un sistema de autorregulación para la administración de los protocolos de la red, incluidos los nombres de dominio y las direcciones IP. Esa función correspondió a la Corporación para la Asignación de Nombres y Números en Internet (ICANN), una organización privada sin fines de lucro constituida en Los Ángeles (Estados Unidos), en 1998, para supervisar la administración de los identificadores únicos de Internet y promover la competencia en el mercado de nombres de dominio.

La tercera fase se caracteriza por la constitución y consolidación de nuevos espacios de diálogo bajo un enfoque multisectorial; uno de los foros más importantes fue la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), que se celebró en 2003 y 2005. En diciembre de 2015, se llevó a cabo la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el examen general de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI+10), con el objeto de revisar los resultados de esa cumbre, un decenio después de su celebración. En esta oportunidad, la gobernanza de Internet dio lugar a un interesante debate, tras el cual se acordó tomar nota del párrafo 29 de la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, reconociendo que la gestión de Internet como un recurso mundial incluye procesos multilaterales, transparentes, democráticos y de múltiples partes interesadas, y subrayando la necesidad de la participación activa de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas, de conformidad con sus respectivas

¹³ El Grupo de Tareas sobre Ingeniería de Internet es una organización privada y funciona como una comunidad informal sin personalidad jurídica.

funciones y responsabilidades. Este acuerdo se alcanzó luego de intensas negociaciones, en las que los países sostuvieron posiciones polarizadas. En un extremo, algunos actores, como los Estados Unidos y la Unión Europea, estaban a favor de preservar un modelo multisectorial (*multistakeholder*); en el otro, países como la Federación de Rusia proponían la creación de un organismo multilateral que se hiciera cargo de esta materia. En una posición intermedia, países como el Brasil defendían el modelo multisectorial, pero manteniendo el multilateralismo para instancias que involucraran temas de soberanía.

Como reacción a los incidentes de espionaje cibernético denunciados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2013, en abril de 2014 se organizó NetMundial, la Reunión Global de Múltiples Partes Interesadas sobre el Futuro de la Gobernanza de Internet, convocada por el Comité Gestor de Internet en el Brasil (CGI.br) y 1Net, un foro de entidades internacionales que participan en la gobernanza de la red. La reunión se centró en la elaboración y discusión de principios para esa gobernanza y de una hoja de ruta para el desarrollo de su ecosistema.

El debate sobre la estructura institucional de la gobernanza de Internet no es el centro de la discusión, que se debe enfocar en el objeto de esa gobernanza y la capacidad para organizar un espacio de comunicación y construcción colectiva. Internet desafió los esquemas de la industria tradicional de comunicación masiva y la relación unidireccional entre el productor y el consumidor de información. Mediante un diseño que posibilita que los individuos se expresen libremente, intercambien puntos de vista y creen un espacio propio con un alcance y una eficacia antes imposibles, el entorno digital ha permitido servir de mejor manera a los objetivos que han justificado la regulación tradicional de los medios de comunicación.

A pesar de la creencia de que Internet está desregulada y de la persistente dificultad para la aplicación de normas, la red está sujeta a políticas, mecanismos de autorregulación y acuerdos entre la industria y los gobiernos que hacen posible su funcionamiento. Benkler (2000) propone un esquema para identificar las cuestiones que componen la gobernanza de Internet, que se ordena en tres capas. La primera se refiere a la infraestructura de telecomunicaciones y la gestión de las redes IP (manejo de los cables terrestres y submarinos, los satélites, los sistemas de comunicación inalámbricos y los puntos de intercambio de tráfico, IXP). La capa lógica, la segunda, corresponde a la administración de los protocolos e identificadores únicos de Internet, incluidos los servidores raíz, los nombres de dominio y las direcciones IP. La tercera capa se refiere al contenido transmitido y a las actividades realizadas mediante Internet, como el comercio, la comunicación, la educación, la gestión de la salud y el entretenimiento que, a su vez, tienen fuertes efectos económicos, sociales y culturales.

En las decisiones sobre la gobernanza de Internet, incluidas sus capas física y lógica, se debe tener en cuenta la velocidad y la convergencia del cambio tecnológico, la eliminación de barreras físicas y geográficas, y la descentralización de la información y los datos. Esas decisiones determinarán si el entorno digital se mantendrá como un ambiente común con creciente interacción entre pares o si se crearán espacios nacionales diferenciados que replicarán los modelos tradicionales de comunicación, en un contexto en el que casi la mitad de los usuarios mundiales de Internet experimentan algún tipo de censura en línea, incluidos el bloqueo de sitios, la intervención en los resultados en los buscadores, la eliminación de contenido de forma legal y la autocensura (Masters, 2014).

Pese a que algunos países de la región, como el Brasil, han sido líderes en abrir debates e impulsar modelos más equilibrados en esta discusión, la participación de la mayoría de ellos es incipiente: frecuentemente no perciben la magnitud del problema y sus consecuencias, al tiempo que se consideran impotentes para incidir en las decisiones de más alto nivel. La región dispone de una plataforma para discutir y acordar posiciones en esta materia en la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2018), que fue aprobada por 18 países en la Quinta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, en agosto de 2015. El grupo de trabajo multisectorial sobre el tema ha sido uno de los más activos en el decenio de vigencia de este instrumento y sus versiones anteriores. Desde un punto de vista estratégico, los gobiernos de la región deben avanzar en la comprensión de lo que está en juego, definir posiciones y coordinarlas para superar su escaso peso en el actual modelo de gobernanza.

B. Consolidar el aporte regional

En América Latina y el Caribe existen una larga experiencia y un amplio desarrollo institucional de coordinación y cooperación regionales. Junto a organizaciones que tienen décadas de existencia, conviven algunas creadas en el último decenio. Sus alcances también son disímiles y abarcan desde varias subregiones hasta el total de la región, siendo los ejemplos más destacados los vinculados al Caribe, a Centroamérica o a América del Sur.

La implementación, e incluso el perfeccionamiento, de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible se potenciarían si se aprovecharan esas capacidades acumuladas. La región tiene así la posibilidad de realizar un importante aporte en todas las dimensiones del cambio estructural progresivo. En consonancia con los cambios en la gobernanza para la creación de bienes públicos globales, la coordinación regional debe ser fortalecida y expandida en dos áreas fundamentales: la financiera y la de integración productiva y comercial, en particular en el contexto de la universalización de la economía digital.

1. Fortalecer la red de seguridad financiera

La arquitectura financiera regional de América Latina y el Caribe es una de las más extensas del mundo en desarrollo. Con pocas excepciones, su historia está vinculada a los acuerdos de integración comercial, área en que la región también cuenta con una experiencia de medio siglo. Su arquitectura e institucionalidad financiera se ha organizado en torno al apoyo a la liquidez y el financiamiento de la balanza de pagos, esfuerzo que se concentra en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y la provisión de financiamiento contracíclico por parte de los bancos de desarrollo regionales.

La cooperación e integración financiera regional puede cumplir un papel relevante y complementar la arquitectura financiera mundial. Debe reforzar la provisión de financiamiento contracíclico para enfrentar los efectos de choques externos y evitar el contagio financiero, movilizar recursos para el desarrollo y promover el comercio intrarregional como una vía hacia una mayor integración entre los países de la región. La institucionalidad financiera regional debe concebirse como complemento de la institucionalidad financiera mundial dentro de una estructura de cooperación en varios niveles que responda al principio de subsidiariedad.

Las instituciones regionales gozan de la credibilidad y la legitimidad necesarias para desempeñar un papel más activo en apoyo a la estabilidad del sistema financiero. Además, dado el carácter incompleto de la arquitectura financiera mundial, pueden contribuir a llenar los vacíos de la estructura global. En este ámbito, destaca el papel del nivel regional en la regulación de los flujos transfronterizos de capital como instrumento de política macroprudencial.

Las instituciones regionales pueden tener un papel importante en la provisión de fondos contracíclicos y la complementación de los recursos que obtengan los países de instituciones como el Fondo Monetario Internacional. Puesto que cuentan con las capacidades técnicas necesarias para contribuir a velar por la estabilidad del sistema, los esfuerzos por expandir su cobertura potenciarían las políticas de manejo de reservas internacionales, apoyarían la coordinación de las políticas macroeconómicas y financieras, y facilitarían el acceso de los países a los mercados financieros.

La ampliación del FLAR implica llevar adelante una agenda de coordinación entre los países. Este fondo está integrado solo por Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Todos sus miembros (con la excepción del Uruguay y el Paraguay, que se incorporaron recientemente) han utilizado sus facilidades crediticias de manera oportuna y expedita. Un fondo de reservas regional de mayor alcance en cuanto a sus miembros y su capital sería un aporte relevante a la estabilidad financiera regional. Esta propuesta es factible y se sustenta en el hecho de que los problemas de balanza de pagos y las crisis que enfrentan los países de la región no tienen necesariamente un carácter simultáneo, de modo que sus eventuales requerimientos de recursos provenientes del fondo tampoco coincidirían en el tiempo.

Otras áreas en que se requiere la cooperación entre los países de la región son las siguientes: i) el impulso al intercambio comercial bilateral en las monedas de los países que intervienen en la relación (como ocurre entre la Argentina y el Brasil); ii) la expansión de una banca regional de desarrollo mediante la creación de nuevas entidades, como el Banco del Sur, y el fortalecimiento de las existentes (Banco de Desarrollo de América Latina-CAF), que además de su papel en el financiamiento del desarrollo puedan apoyar las medidas de política con objetivos contracíclicos;

iii) la ampliación de los fondos regionales de reservas, como el FLAR, y iv) la utilización de canjes (*swaps*) de monedas con los principales socios comerciales y la emisión de seguros de cambio en contextos de aumento de la demanda de divisas por motivos especulativos.

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

2. Avanzar en la integración regional

El espacio regional es clave para la diversificación productiva y exportadora, pues es el más importante para los envíos manufactureros, el que absorbe el mayor número de productos exportados y el que es abastecido por el mayor número de empresas exportadoras, especialmente pymes, es decir, las empresas con mayor impacto en el empleo formal. Asimismo, es el espacio natural para la creación de encadenamientos productivos, aprovechando la proximidad geográfica y la complementariedad entre las economías nacionales (CEPAL, 2014a, 2014b y 2014c).

En lo formal, la región atravesó por un período de gran actividad en materia de integración en la última década. Diversos mecanismos y foros se sumaron a los tradicionales, dando lugar a una densa red de membresías múltiples y, en algunos casos, generando duplicaciones e inconsistencias entre las diversas instancias. En el plano discursivo, se atribuyó gran importancia a la integración productiva, en ocasiones contraponiéndola a la comercial. Sin embargo, en la práctica hubo una creciente fragmentación del espacio económico regional. Las diferentes visiones sobre el desarrollo, particularmente en América del Sur, se tradujeron en que, en lugar de buscar la convergencia, los mecanismos de integración operaran como compartimentos estancos. En este contexto, proliferaron las barreras al comercio intrarregional, desincentivándose la integración productiva que se decía promover.

América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones del mundo con un menor coeficiente de comercio intrarregional, que se sitúa alrededor del 18%, frente a un 63% en la Unión Europea y un 50% en América del Norte y en Asia Oriental y Sudoriental. El comercio intrarregional exhibe un comportamiento marcadamente procíclico: en 2015, mientras que el valor de las exportaciones de la región al mundo habría disminuido un 14%, el valor de los envíos a la propia región habría caído un 21%.

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

La posibilidad de aprovechar al máximo el potencial que ofrece el mercado regional, en términos de escala y de generación de encadenamientos productivos, está directamente vinculada con las reglas aplicables al comercio y la inversión en ese espacio. Cuanto mayor sea la fragmentación normativa, más elevados serán los costos de transacción que enfrentarán las empresas (particularmente las pymes), por ejemplo al tener que cumplir con distintos estándares para un mismo producto según el mercado al que lo exporten. Avanzar en la gradual armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y ambientales —no solo dentro de los distintos mecanismos de integración, sino también entre ellos— sería una importante contribución al comercio y la integración productiva intrarregionales.

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

La posibilidad de acumular origen entre varios países promueve la producción compartida y, por ende, la integración productiva¹⁴. Este tipo de mecanismo ya opera en todos los esquemas subregionales de integración, pero no siempre existe entre países miembros de distintos esquemas. Avanzar en esta línea sería un aporte a la integración productiva en una escala regional, no solo subregional.

La política industrial en la región se ha formulado e implementado tradicionalmente con una óptica que privilegia los objetivos nacionales. No obstante, si se desea promover los encadenamientos productivos transfronterizos, las acciones a nivel nacional pueden ser insuficientes e incluso ineficaces, por ejemplo, si las políticas implementadas en los países participantes en una misma cadena se contraponen en vez de reforzarse mutuamente. Por este motivo, es necesario avanzar en la formulación de políticas industriales con componentes plurinacionales. Por cierto, la coordinación de las políticas industriales nacionales plantea desafíos políticos, técnicos e incluso presupuestarios. Por ello, estas iniciativas han de ser graduales y aproximativas. Un ámbito específico en el que podrían centrarse inicialmente los esfuerzos es el apoyo a la internacionalización de las pymes.

Si bien la integración productiva entre países está fuertemente determinada por el marco de políticas imperante, también depende de la disponibilidad de una infraestructura adecuada de transporte, logística, energía y telecomunicaciones (incluida la banda ancha). En todos estos ámbitos hay iniciativas plurinacionales relevantes, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) —foro técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)—, el Proyecto Mesoamérica y el Sistema de Interconexión Eléctrica Andina. Sin embargo, se requiere acelerar la puesta en operación de los proyectos definidos como prioritarios.

3. Crear un mercado único digital

Para desarrollar la economía digital en la región se requiere implementar políticas de expansión de la infraestructura de redes y reducir el costo del acceso; fortalecer el ecosistema digital, particularmente en las áreas de creación de contenidos y redes sociales, en las que, pese a su uso masivo, la oferta regional es aún incipiente, y avanzar desde la Internet del consumo hacia la Internet de la producción (CEPAL, 2015a). Desde el punto de vista regional, el objetivo estratégico más urgente es la creación de un mercado común digital.

La reducción de las barreras transfronterizas facilitaría el acceso y la distribución de bienes y servicios digitales, aumentando la calidad de la oferta y reduciendo los costos de acceso sobre la base del aprovechamiento de economías de escala y de red, de las que hoy carecen las empresas latinoamericanas, para competir a nivel mundial. A fin de construir un mercado único digital regional, se requiere incentivar la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones; reducir la complejidad normativa y regulatoria; armonizar criterios en materia de seguridad, privacidad, estándares, tráfico de datos y cargas impositivas, y disminuir los costos de transacción de los intercambios intrarregionales de bienes.

Este esfuerzo de mediano plazo puede ser dinamizado si se logran resultados en el corto plazo en temas que están en consideración en la región, como la construcción de un anillo continental de fibra óptica y la instalación de cables submarinos hacia otras regiones, la eliminación del *roaming* por itinerancia de datos y la armonización de las políticas de asignación del espectro radioeléctrico. La creación del mercado común digital puede basarse en desarrollos institucionales nacionales y regionales que rara vez están presentes en otras áreas, destacándose el papel de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2018) y la Declaración de Ciudad de México, aprobadas en la Quinta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, en agosto de 2015, en las que se reconoce la necesidad de avanzar hacia ese objetivo.

Un mercado común digital permitiría avances en la analítica de los grandes datos y la Internet de las cosas, imprescindibles para el gran impulso que estimularía la transición desde la economía de los combustibles fósiles a la de las energías renovables.

¹⁴ La acumulación de origen permite que los productos originarios de un país miembro de una zona de libre comercio que sean objeto de una transformación posterior en otro país de esa zona sean considerados originarios de este último.

C. Políticas nacionales para el cambio estructural progresivo

1. Redefinir la política macroeconómica

Para el cambio estructural progresivo, es esencial un proceso sostenido de inversión y de aumento de la productividad, que requiere de un marco de estabilidad y previsibilidad. En este campo, la política macroeconómica tiene un papel fundamental: minimizar la amplitud y frecuencia de los ciclos económicos y contribuir a sostener la inversión y el ritmo de crecimiento de la productividad en niveles que permitan una expansión y utilización continua de la capacidad productiva.

En el ámbito de la política macroeconómica, existe un estilo dominante que se caracteriza por los siguientes rasgos: i) se visualiza la macroeconomía exclusivamente desde una óptica de corto plazo; ii) se privilegia el objetivo del control de la inflación; iii) se concibe la política monetaria como el principal instrumento de política contracíclica, se confiere a la autoridad monetaria un estatus jurídico especial y se relega la política fiscal a un segundo plano, y iv) se promueve la flexibilidad cambiaria con apertura plena de la cuenta financiera y de capital de la balanza de pagos, en el supuesto de que ampliar las fuentes de financiamiento contribuye a aumentar el proceso de acumulación en los países en desarrollo. En este contexto, otros objetivos igualmente deseables, como el pleno empleo o la estabilidad financiera, quedan relegados a un segundo plano; la política fiscal y la regulación macroprudencial no cumplirían más que un papel auxiliar.

En la visión de la macroeconomía de la CEPAL, se considera que las políticas de corto plazo pueden tener efectos de largo plazo: la evolución y dinámica del ciclo (la coyuntura) y sus características inciden en la trayectoria del acervo de capital y, con ello, en la estructura productiva y el desempeño de largo plazo. En esta visión, se considera asimismo que para la articulación del corto y el largo plazo se requieren políticas centradas no solo en el manejo del nivel de la demanda agregada, sino también en su composición, y se presta atención a los efectos de la financiarización en la gestión macroeconómica (CEPAL, 2010 y 2012).

Un espectro más amplio de objetivos requiere de un conjunto más extenso de instrumentos (Stiglitz, 1998). Una política macroeconómica para el desarrollo debe proponerse, además del control de la inflación, aumentar los instrumentos de política contracíclica más allá de los tradicionales de la política monetaria. Esta debe ser concebida en un sentido más amplio, incluyendo las políticas crediticia y macroprudencial, para la estabilidad nominal y la del sistema financiero. Una macroeconomía para el cambio estructural progresivo debe articularse en tres ejes: ampliar el papel anticíclico de la política fiscal, rediseñar el contexto institucional en materia monetaria, cambiaria y crediticia, y fortalecer la política macroprudencial en el ámbito externo.

a) Ampliar el papel anticíclico de la política fiscal

La política fiscal es el instrumento contracíclico por excelencia y no debe limitarse al control cuantitativo de las cuentas públicas. Sus instrumentos pueden ser de naturaleza exógena o endógena (estabilizadores automáticos). Su operación implica una estrategia centrada en incrementar el espacio fiscal en la fase ascendente del ciclo, mediante el aumento del ahorro fiscal y, sobre todo, la disminución del endeudamiento externo, para suavizar las restricciones financieras y aliviar las necesidades de ajuste, problema especialmente grave en las economías del Caribe (véase el recuadro VI.1). Esta política tiene una amplia gama de instrumentos vinculados con la política tributaria y con el gasto y la inversión públicos.

Recuadro VI.1**Alivio de la deuda de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe**

En 2013, 5 de los 20 países con mayor deuda pública respecto del producto interno bruto (PIB) en el mundo eran caribeños: Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Jamaica y Saint Kitts y Nevis. El total de la deuda ascendía a 46.000 millones de dólares, lo que equivalía al 71 % del PIB subregional. Si bien su peso varía de un país a otro, el problema de la deuda pública está lo suficientemente generalizado como para constituir un problema de alcance subregional que debe ser enfrentado de manera urgente. Esta situación se ha visto agravada por el descenso de la inversión extranjera directa (IED) con respecto a los niveles que mantenía antes de comenzar la crisis financiera mundial, en 2008, y por el lento crecimiento económico y el alto nivel de desempleo, en especial entre los jóvenes.

Al desafío de la deuda se suma el bajo dinamismo del sector privado nacional, en parte debido a la reducción de la actividad del gobierno, en especial en inversión en infraestructuras. Además, la subregión es altamente vulnerable a los fenómenos extremos y a los consiguientes costos de rehabilitación y la reducción del riesgo de los desastres naturales. Así pues, existen argumentos convincentes a favor de un programa de alivio de la deuda para los países caribeños, sobre todo para aquellos para los que es una carga insostenible. Lejos de deberse a errores de política, la deuda del Caribe tiene su origen en una serie de choques externos, agravados por carencias estructurales y la vulnerabilidad característica de los pequeños Estados insulares en desarrollo expuestos a los desastres naturales y a los efectos del cambio climático.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha propuesto una estrategia de alivio de esa deuda diseñada para ampliar el espacio fiscal y contribuir a dinamizar el

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

crecimiento económico en los Estados miembros, abordando al mismo tiempo los efectos del cambio climático. Específicamente, se propone un enfoque caso a caso, dado que la deuda tiene una composición heterogénea. Ciertos países presentan grandes deudas multilaterales, mientras que en otros gran parte de la deuda pública está vinculada a acreedores privados.

La propuesta tiene varios componentes. En primer lugar, las instituciones multilaterales condonarían gradualmente el 100 % del monto de la deuda concesionaria multilateral, siempre que se contara con la aprobación de los donantes y con la condición de que, por un período de diez años, los Estados involucrados depositaran el equivalente al monto del servicio anual de la deuda concesionaria multilateral remanente en moneda local en un fondo fiduciario. Además, la CEPAL propone la creación de un fondo de resiliencia cuyo principal propósito sería financiar la adaptación al cambio climático y su mitigación.

En segundo lugar, en el caso de los países con un porcentaje considerable de la deuda pública vinculada a acreedores privados, se propone un plan de recompra de la deuda que reduzca el servicio de la deuda y el principal. Este plan se llevaría a cabo sobre la base de un descuento sustancial en los mercados secundarios y nuevos acuerdos de préstamo a menor costo con los acreedores, teniendo en cuenta la necesidad continuada de financiamiento.

Los Estados miembros se comprometerían a realizar reformas estructurales para encarar los desafíos a corto y mediano plazo. El alivio de la deuda, por tanto, dependería del cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la implementación de programas sostenibles de consolidación fiscal y se cimentaría en acuerdos entre los acreedores y los deudores.

i) La inversión pública

En un contexto de desaceleración o recesión como el que atraviesan muchas economías de la región, el componente autónomo más relevante de una política fiscal contracíclica es la inversión pública, que, además de incidir en la coyuntura, trae aparejados efectos positivos de mediano y largo plazo. Esto requiere proteger el gasto en inversión pública y evitar que sea utilizado como una variable de ajuste en la fase descendente del ciclo.

La importancia de la política fiscal como instrumento anticíclico es confirmada por estimaciones de los multiplicadores fiscales. En América Latina, un aumento del gasto fiscal de 1 unidad en el período de baja del ciclo (política contracíclica) generaría un incremento de 1,5 unidades en el PIB al cabo de dos años, mientras que una reducción del gasto fiscal de 1 unidad en el período de recesión (política procíclica) daría lugar a una caída de 4 unidades en el PIB. El mismo aumento del gasto durante la fase de auge (política procíclica) generaría un incremento de solo 1 unidad en el PIB siempre al cabo de dos años, en tanto que la misma disminución del gasto en el período de auge (política contracíclica) no tendría un efecto significativo (CEPAL, 2015c).

Estos resultados indican que aumentar el espacio fiscal en tiempos de auge y usarlo en los períodos adversos no solo estabiliza el PIB, sino que además permite alcanzar una tasa media de crecimiento mayor, ya que el efecto expansivo que se produce al usar el espacio fiscal (gasto) supera la reducción del crecimiento generada en el momento de crearlo (el efecto del ahorro sobre el PIB en el período de auge es casi cero). En segundo lugar, no hacer política contracíclica y ajustar procíclicamente en el período de baja del ciclo conduce a lo que podría considerarse “el peor de los mundos”, ya que es entonces cuando el ajuste tiene un impacto más negativo. Estos resultados demuestran que no deberían aplicarse criterios financieros diseñados para el muy corto plazo a la política fiscal, cuyos efectos y eficiencia solo son visibles en un período más largo.

Para proteger la inversión pública se requiere instaurar un marco fiscal inclusivo de promoción de la inversión, lo que implica, por un lado, generar el espacio fiscal necesario para financiar los bienes públicos y crear capacidades para gestionarlos y, por otro, generar las condiciones para que la inversión pública atraiga inversión privada (*crowding-in*) para los objetivos del desarrollo. Un marco fiscal de inversión requiere ligar además el gasto fiscal en capital con la productividad de la economía (Pollin, 2012).

ii) Los estabilizadores automáticos

Los instrumentos endógenos como los estabilizadores automáticos reducen la inestabilidad, pues se activan en función de la fase del ciclo. La recaudación de algunos tributos está relacionada de manera proporcional con el ingreso nacional y el gasto. El concepto de estabilización automática puede fácilmente extenderse al ámbito de los gastos públicos y debería usarse de manera más frecuente en la región. Por el lado del gasto, los subsidios de desempleo y los ajustes automáticos por inflación de las asignaciones y las pensiones de los sectores más vulnerables contribuyen a sostener los niveles de consumo en los momentos en que los sectores privado y externo no pueden hacerlo. Los subsidios de desempleo son también componentes importantes de un esquema de protección social inclusivo.

El tributo contracíclico por excelencia es el impuesto a los ingresos, cuyo monto se reduce cuando los ingresos de los agentes privados disminuyen por debajo de un determinado umbral, con lo que aumenta su ingreso disponible. También se incluyen en este rubro los impuestos a la renta de la explotación de recursos naturales, que pueden variar contracíclicamente en función de las oscilaciones de los precios internacionales de las materias primas (CEPAL, 2012). Por ello, la gobernanza de los recursos naturales es crucial en la gestión macroeconómica (véase el recuadro VI.2).

Recuadro VI.2

La gobernanza de los recursos naturales

La CEPAL ha planteado la necesidad de instituir una gobernanza de los recursos naturales mediante políticas soberanas e instituciones que determinen la propiedad, captación, distribución e inversión de sus rentas, principalmente en el caso de las actividades extractivas, para asegurar su contribución al cambio estructural progresivo. En este sentido, se han identificado varios desafíos para la región:

i) Construir una estrategia y una política de Estado de largo plazo que aseguren que los sectores vinculados a los recursos naturales contribuyan al logro de las metas de diversificación productiva, cambio estructural e inclusión social. Hay que institucionalizar mecanismos de ahorro e inversión pública de las rentas derivadas de las actividades extractivas, como fondos de ahorro e inversión intergeneracionales y fondos de estabilización, como lo han hecho el Brasil, Chile, México, el Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), así como varios países desarrollados. Se debe asegurar la transparencia y el control social sobre el manejo, uso e inversión de las rentas provenientes de actividades extractivas captadas por los Estados, procurando su aplicación a gastos de capital.

ii) Actualizar los marcos tributarios para aumentar la progresividad de la participación del Estado en las rentas

extraordinarias que se producen en los períodos de auge de precios, lo que requiere mayor coordinación entre los países para avanzar hacia una posición común que evite la competencia fiscal.

iii) Incorporar en las obras de infraestructura y los megaproyectos de inversión (particularmente los extractivos u otros vinculados con los recursos naturales) mecanismos de consulta previa, libre e informada con las comunidades afectadas, en especial en los territorios indígenas. Esto implica que los gobiernos desarrollen las capacidades necesarias para incorporar el enfoque de derechos en los proyectos de inversión pública y para tutelarlos en las inversiones privadas, asegurando que las comunidades y los territorios donde se llevan a cabo reciban parte de los beneficios.

iv) Fortalecer la capacidad pública para prevenir y resolver el creciente número de conflictos socioambientales vinculados al desarrollo de los sectores extractivos. La mayoría de los países de la región no han institucionalizado mecanismos de consulta y compensación que compatibilicen los derechos de las partes y de los actores sociales por la vía administrativa, evitando la judicialización de los conflictos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de H. Altomonte y R. Sánchez, "La gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe", Santiago, CEPAL, 2015, inédito.

iii) La focalización sectorial y espacial de la política fiscal

En una agenda de cambio estructural progresivo, la política fiscal debe ser entendida en términos dinámicos y en conexión con las restantes áreas del sistema económico. Esto implica, por un lado, que debe articularse con las otras políticas, como la industrial y la tecnológica. En ese campo, es importante no solo el carácter contracíclico de la política fiscal, sino también en qué sectores se focaliza, lo que abre un tema de selección estratégica y coordinación de políticas. Por otro lado, debe articularse con la política ambiental para cambiar los incentivos de rentabilidad entre sectores, internalizar externalidades negativas y reducir la tasa de agotamiento de los recursos no renovables.

Un paso difícil, pero necesario, en esta dirección es reducir paulatinamente los subsidios al consumo de combustibles fósiles e implementar impuestos ambientales. El financiamiento blando (subsidiado con recursos fiscales) al desarrollo de actividades vinculadas a la provisión de energía de fuentes renovables es otro instrumento que se debe considerar¹⁵. A eso se refiere la CEPAL cuando aboga por un keynesianismo ambiental, es decir, por el establecimiento de estímulos fiscales que sostengan el nivel de actividad y promuevan la transformación de la estructura productiva.

La influencia del Estado en el proceso de acumulación de capital debe favorecer inversiones que faciliten la integración territorial, coordinando iniciativas para permitir actividades localizadas y superar las trampas de pobreza. Si bien las iniciativas localizadas pueden implicar montos mucho menores que los grandes proyectos nacionales de infraestructura (pues se concentran en inversiones comunitarias), son importantes para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y pueden tener un efecto significativo en el crecimiento de largo plazo, ya que posibilitan la inclusión de la población rural.

b) Rediseñar el contexto institucional en materia monetaria, cambiaria y crediticia

i) Políticas monetaria y cambiaria

Además de incidir en el costo del crédito y el nivel de la demanda agregada mediante la determinación de la estructura de tasas de interés de la economía, la política monetaria influye en las decisiones de portafolio de los agentes, incluidas las cotizaciones cambiarias. Esto pone de manifiesto la estrecha relación entre la política monetaria y la estrategia cambiaria. El desafío para los bancos centrales es articular las políticas monetaria y cambiaria de manera que la búsqueda de la estabilidad nominal no genere una dinámica cambiaria adversa al desarrollo o que la búsqueda de cierto grado de competitividad cambiaria no redunde en una tasa de inflación mayor que la deseada o aconsejable.

En la medida en que sus variaciones afectan a todos los precios de una economía, el nivel y la dinámica del tipo de cambio nominal tienen una importancia central en el control de la inflación, la determinación de las condiciones de competitividad, la distribución del ingreso y la posición patrimonial, al afectar el valor de los activos y pasivos denominados en moneda extranjera.

La experiencia de la región es que el tipo de cambio nominal tiene un comportamiento volátil que se acentúa con la libre movilidad de flujos internacionales de capital. Se comporta como un activo financiero más al responder a los retornos esperados en los mercados de futuros, con un fuerte componente especulativo. En este contexto, administrar la cotización cambiaria es crucial y supone un desafío cada vez más significativo. La dinámica (típicamente procíclica) de los flujos financieros internacionales suele influir en esas cotizaciones, induciendo fuertes revaluaciones en los períodos de auge (depreciaciones en las fases recesivas), desequilibradoras de la cuenta corriente, las cuentas fiscales y las posiciones patrimoniales de los agentes, con cierta independencia del nivel de la tasa de interés local.

La capacidad efectiva de utilizar la política cambiaria para amortiguar los efectos de los ciclos financieros internacionales depende del poder de maniobra de la autoridad monetaria, que a su vez es función del acervo de reservas internacionales. Para que una política cambiaria contracíclica que promueva cierta estabilidad de la cotización no dependa desmedidamente de grandes movimientos de las tasas de interés o del acervo de reservas del banco central, deben desarrollarse instrumentos e instituciones para diversificar los recursos que sostienen la administración del tipo de cambio.

ii) La política crediticia

Dado que el crédito privado es marcadamente procíclico, sobre todo en las fases de contracción, las autoridades monetarias, además de monitorear la inflación, deben prestar especial atención a la dinámica del ciclo financiero, su relación con el nivel de actividad y otras variables macroeconómicas, como el tipo de cambio.

Una política crediticia activa puede contribuir a disociar el flujo de crédito de la estructura de tasas de interés consistente con la estabilidad nominal y financiera de la economía. Las políticas de créditos a tasa subsidiada para

¹⁵ La evidencia para los Estados Unidos muestra que el multiplicador fiscal es mucho mayor para los sectores ligados a la economía verde que para los productores de carbono (Pollin, 2012).

la producción y la innovación pueden ser eficaces, sobre todo en situaciones en las que es necesario elevar las tasas de interés internas. Las políticas de crédito pueden instrumentarse mediante la banca pública o mediante políticas promovidas por el propio banco central en articulación con los bancos comerciales. En cualquier caso, la política crediticia debe estar coordinada con las políticas industriales y tecnológicas. El sistema financiero puede, además, afectar la composición de la inversión en favor de la sostenibilidad, como se verá al analizar la política industrial para el gran impulso ambiental.

c) Fortalecer la política macroprudencial en el ámbito externo

Con la política macroprudencial se busca regular y mantener la estabilidad del sistema financiero a nivel agregado mediante la minimización del riesgo sistémico, es decir, el riesgo de interrupción de los servicios financieros causado por un trastorno de la totalidad o de parte del sistema financiero, que puede tener importantes repercusiones negativas sobre la economía real. Para ello, se busca reducir la acumulación de estructuras financieras frágiles (Minsky, 1982 y 1986), vigilar las contracciones excesivas en el balance general de las instituciones financieras y evitar que los flujos externos se conviertan en una fuente de inestabilidad.

En un contexto de predominio de la balanza de pagos y apertura financiera, cuanto mayor sea la integración de una economía a los mercados internacionales de crédito, menor será su espacio para la adopción de políticas macroeconómicas contracíclicas. Es necesario jerarquizar el papel macroeconómico de las regulaciones sobre los movimientos transfronterizos de capital. Estas pueden aplicarse a los ingresos y egresos de capitales, y abarcan medidas de regulación de precio (por ejemplo, impuestos a las inversiones de cartera realizadas por no residentes o impuestos a la compra de activos externos realizada por residentes) y de cantidades (restricciones o límites a los ingresos y salidas de capitales, requerimientos de depósito, requerimiento de licencias especiales para el ingreso de inversión extranjera directa y otras transacciones financieras).

Las limitaciones que plantea un contexto de predominio de la balanza de pagos y apertura financiera no atañen únicamente a la capacidad de aplicar políticas contracíclicas. Tan importante como la eficacia de estas regulaciones es el manejo de la composición de los flujos y su impacto en las hojas de balance sectoriales. Si bien en los últimos años se ha tendido a restaurar algunas de estas regulaciones, América Latina y el Caribe sigue siendo la región en que menos se regulan esos movimientos.

Un elemento adicional de tipo económico y político es el aumento de la capacidad de los mercados financieros internacionales de limitar los grados de libertad de las economías locales. El poder de veto de los mercados financieros internacionales no se restringe a las decisiones de política macroeconómica e incluye decisiones soberanas en materia institucional o regulatoria. Lo que frecuentemente es considerado un atributo positivo de la apertura irrestricta de la cuenta financiera y de capital —la capacidad de los mercados financieros de disuadir de la aplicación de políticas económicas consideradas inconsistentes—, en realidad puede obstaculizar la implementación de políticas, desde la regulación del sistema financiero hasta la introducción de tributos progresivos.

2. Ampliar la protección social para la igualdad

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

La generación de empleos con derechos es un desafío estratégico para la región y supone la integración de políticas macroeconómicas y sectoriales. Este ámbito es un espacio fundamental para la reducción de la desigualdad, la inclusión social, la construcción de autonomía y la ampliación de ciudadanía, como se reconoce en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es también el mejor mecanismo para ampliar la protección social.

El desafío de la creación de empleos será particularmente demandante en un contexto en que los avances en las tecnologías de la información y la inteligencia artificial permiten prever un creciente impacto de la robótica. Como resultado de estas tendencias, no solo se eliminarán los empleos cuyo contenido sea fácilmente codificable y, por lo tanto, digitalizable, sino que cambiará el contenido de los puestos de trabajo que se mantendrán o crearán. Si bien en el largo plazo la producción de nuevos bienes y servicios generará empleos en áreas que actualmente ni siquiera existen, en el período de transición habrá elevados costos sociales. La política pública deberá contribuir a reducirlos lo más posible mediante la combinación de la masificación de los programas de capacitación a lo largo de la vida productiva del trabajador y la universalización de los sistemas de seguridad social.

La heterogeneidad productiva de la región se ha traducido en altos niveles de desprotección social, que han disminuido en el último decenio como resultado de la acción conjunta del crecimiento económico y de políticas específicas (Amarante y Arim, 2015). En este marco, existe un amplio espectro de políticas para el fortalecimiento de los mercados laborales en favor de una mayor igualdad. Entre las principales, destacan:

- i) Impulso a la formalización del mercado de trabajo mediante leyes de fomento a la inversión con incentivos para ello, regímenes especiales simplificados para categorías de trabajadores (como el servicio doméstico), procedimientos que faciliten la inscripción de trabajadores y empleadores, inspecciones laborales, deducciones tributarias para impulsar la formalización, ampliación de las coberturas familiares a cargo del cotizante, esquemas impositivos simplificados en que se conjuguen los componentes previsional e impositivo, y regímenes especiales para pequeños contribuyentes.
- ii) Valorización del salario mínimo por su efecto positivo en la disminución de la pobreza y la desigualdad.
- iii) Fortalecimiento de las instancias de negociación colectiva y diálogo social para reducir la dispersión salarial y la jornada laboral, así como asegurar la membresía y la libertad sindicales, eliminar todas las formas de discriminación y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso y obligatorio.
- iv) Implementación o consolidación de programas de seguro de desempleo, expandiendo sus bases de financiamiento (desde contribuciones hacia rentas generales) y los criterios de elegibilidad (desde trabajadores formales con antigüedad hasta trabajadores en formas más precarias y temporales de inserción laboral). Se deben crear sistemas públicos nacionales de empleo que incluyan y complementen esos seguros y los servicios de intermediación laboral, certificación de competencias y capacitación.
- v) Impulso a la autonomía económica de las mujeres mediante políticas activas de apoyo en la búsqueda de empleo y capacitación para la adecuación de capacidades, normas y programas que promuevan la igualdad de oportunidades y trato y eliminen la discriminación salarial, y acciones indirectas para equilibrar las demandas laborales y familiares. Se debe incluir el cuidado en la protección social y consolidar los sistemas nacionales o redes de ese servicio.
- vi) Articulación de los sistemas de capacitación con los de educación, permitiendo un adecuado movimiento de estudiantes entre ambos.

Universalizar la protección social implica ampliar la cobertura y calidad de las prestaciones en diversos ámbitos, como los de las jubilaciones, pensiones y otras transferencias a las personas mayores, los servicios de aseguramiento de salud y las transferencias monetarias a las familias con hijos.

En relación con las prestaciones contributivas, el camino a seguir no se agota con el impulso a la formalización laboral. Los nuevos retos que enfrenta la región se vinculan con el mejoramiento del alcance y el diseño de los sistemas de transferencias monetarias a las familias con hijos como instrumentos que expanden la protección social y fortalecen su articulación con las políticas de carácter transversal, especialmente las de educación y salud y los programas de inclusión laboral.

Las políticas de cuidado deben concebirse y diseñarse como políticas universales desde un enfoque de derechos, más allá de sus efectos productivos derivados del incremento de la oferta laboral. Son especialmente relevantes, dado el envejecimiento de la población en muchos países de la región. La ampliación de la cobertura de salas cuna y escolaridad preprimaria y la extensión de la jornada escolar deben estar en la agenda, al igual que los programas de apoyo o acompañamiento a las personas mayores y las personas con discapacidad. También es necesario un cambio cultural que redunde en una distribución más equitativa de las tareas entre géneros dentro de las familias.

Sigue siendo necesario priorizar las políticas de promoción y resguardo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes. El compromiso con los primeros debe expresarse en la dotación de los recursos necesarios para implementar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y dar pleno cumplimiento al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los 15 países de la región que lo han ratificado. Los gobiernos deben intensificar los esfuerzos para promover la participación y respetar la autonomía de esos pueblos. Asimismo, se debe apoyar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que supone, además del derecho a la salud, la educación, el acceso al mercado de trabajo y la protección social, su avance en materia de representación política (Antón y otros, 2009; Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006).

La implementación de estas propuestas conlleva importantes desafíos institucionales. Se necesitan legislaciones nacionales que den sustrato legal a los compromisos sociales en materia de derechos. Se requiere fortalecer las capacidades de organización y coordinación interinstitucional. En los países, persiste una dinámica por sectores que fracciona el ámbito social y, más aún, lo separa del ámbito económico, así como una estructura jerárquica que subordina la institucionalidad social a las autoridades económicas. La superación de esta dicotomía y la integración vertical entre los niveles de gobierno y territoriales son dos requisitos para desarrollar la institucionalidad para el ámbito social.

El establecimiento de reglas y procedimientos claros y verificables relativos a la implementación de las políticas y programas sociales restringe su aplicación ineficiente, discrecional o basada en motivos políticos. Para fortalecer la legitimidad de las políticas y programas ante la ciudadanía, debe incrementarse la relevancia de los mecanismos de rendición de cuentas y la disponibilidad de información pública sobre su funcionamiento.

Todo lo anterior exige aumentar el espacio fiscal, es decir, contar con recursos suficientes y estables, en cuya recaudación debe favorecerse, además, la igualdad, en particular mediante la progresividad de la tributación, una línea planteada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Existe un espacio para avanzar en diversos frentes simultáneamente. La eliminación de los subsidios a las energías fósiles y la tributación a las actividades contaminantes (para alinear costos sociales y privados) amplían el espacio fiscal para las políticas anticíclica e industrial, al mismo tiempo que redefinen los incentivos en favor de actividades más bajas en carbono. Una política que penalice el uso del transporte privado y haga más atractivo el transporte público, asegurando estándares de calidad, actúa al mismo tiempo sobre la contaminación y sobre la desigualdad. Fortalecer la imposición directa, eliminando el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital, que tienen un grado insuficiente de imposición, amplía el espacio fiscal y favorece la igualdad. En el mismo sentido, la extensión de los impuestos sobre el patrimonio contribuiría a reducir la asimetría entre la tributación al capital y al trabajo, disminuyendo el sesgo regresivo de esa política¹⁶. Además, es necesario combatir los elevados niveles de evasión y elusión fiscal. En la región, la evasión y la elusión alcanzan un monto del orden de 320.000 millones de dólares anuales, equivalente al 6,3% de su PIB (CEPAL, 2015e), parte del cual alimenta los flujos ilícitos analizados anteriormente. Mayores niveles de redistribución también se lograrían mediante la reducción de los tratamientos preferenciales y la rebaja del nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas.

La elevada informalidad laboral y la diversidad de regímenes públicos y privados existentes en la región reducen los ingresos derivados de las contribuciones a la seguridad social; políticas que disminuyeran esa informalidad cumplirían el doble rol de mejorar la protección social y aumentar los recursos del Estado para garantizar el acceso universal a los derechos.

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

3. Implementar políticas industriales centradas en lo ambiental

El debate sobre la política industrial y tecnológica resurgió con fuerza en América Latina y el Caribe en la década de 2000, luego de una larga ausencia de la agenda de política económica. En ese momento, la síntesis estructural evolucionista schumpeteriana proveyó una base analítica para repensarla (Peres y Primi, 2009), yendo más allá de las ventajas comparativas estáticas (eficiencia ricardiana), a favor de actividades con fuerte potencial de desarrollo a largo plazo (eficiencias keynesiana y schumpeteriana). Posteriormente, se agregó la preocupación por el cuidado del medio ambiente como un componente central de la sostenibilidad en un sentido amplio (social, económico y ambiental).

¹⁶ En años recientes, varios países han hecho reformas con las que se busca aumentar la recaudación del impuesto a la renta de las personas mediante el incremento de las tasas, la reducción de las exenciones —especialmente a las rentas de capital, como intereses y dividendos—, la creación de impuestos mínimos y el aumento de la fiscalización a los grandes contribuyentes (CEPAL, 2015d).

El cambio estructural progresivo implica que la economía avance por un sendero de crecimiento bajo en carbono, en que producción y emisiones se desacoplen gradualmente. Esto demanda el desarrollo de capacidades tecnológicas e innovaciones con foco en la sostenibilidad. La construcción de capacidades para la mitigación y la adaptación al cambio climático no es espontánea; exige un paquete integrado de inversiones, el gran impulso ambiental. Los problemas de coordinación tratados por Rosenstein-Rodan (1943)¹⁷ y los problemas de aprendizaje analizados por la economía evolucionista son particularmente agudos en este caso. Por ejemplo, un cambio simultáneo hacia fuentes de energía más limpias, la expansión de sistemas eficientes de transporte urbano, el control de la contaminación a lo largo de las cadenas productivas, la articulación entre las nuevas fuentes de energía y la producción, la articulación de la demanda de trabajo con la oferta de capacidades, habilidades, entrenamiento y educación, implican políticas dirigidas a coordinar esfuerzos en ámbitos muy diversos. Se deben combinar los esfuerzos del lado de la oferta para redefinir los senderos de innovación y la matriz energética con procesos de educación que promuevan el uso de los bienes públicos y modifiquen el estilo de desarrollo. El gran impulso ambiental es, así, un esfuerzo concentrado de inversiones coordinadas para redefinir los patrones de producción y consumo, basado en el aprendizaje y la innovación.

a) Gran impulso ambiental y diversificación productiva

Las políticas ambientales son frecuentemente percibidas por las empresas, sobre todo las de menor tamaño, como restricciones a sus posibilidades de producir o de insertarse en el comercio internacional. Sin embargo, las innovaciones ambientales pueden transformarse en activos competitivos de la firma: las regulaciones en esta materia terminan favoreciendo su competitividad. Por ello, la CEPAL considera que la problemática ambiental abre una gran oportunidad para una transformación tecnológica y productiva que sea la base de la generación de empleos de calidad. La creación de centros nacionales de análisis, seguimiento y evaluación de la implementación de los compromisos de contribuciones previstas determinadas a nivel nacional facilitarían la consecución de estos objetivos. Estos centros deberían contar con capacidades técnicas y de gestión a nivel sectorial.

El sector energético desempeñará un papel clave en la redefinición del estilo de desarrollo. El cambio técnico ha disminuido los costos de las energías renovables a niveles que las hacen competitivas con las energías fósiles, aun en ausencia de medidas de promoción. La región tiene ventajas en la generación de energías renovables, particularmente hidráulica, solar y eólica en tierra. Si bien los precios de algunas de ellas ya son menores que los de las energías convencionales, persiste el reto de reducir su intermitencia para hacerlas confiables como energías de base¹⁸. Un apoyo más decidido a la incorporación de las energías renovables mediante la reducción de los subsidios a las energías fósiles, los impuestos a la emisión de carbono y las adecuaciones regulatorias para la compra, generación y transmisión facilitarían un tránsito más rápido hacia fuentes más limpias. Las energías renovables tienen, además, el potencial de generar encadenamientos productivos hacia atrás, como ha sucedido con la energía solar y la geotérmica.

Nuevas oportunidades de diversificación productiva surgen de la aplicación de las tecnologías de la información a la producción y del aumento de la densidad del tejido industrial al redefinir las tecnologías en uso y la matriz energética. Algunos ejemplos son la gestión de ciudades inteligentes, la expansión del transporte masivo, el procesamiento de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la bioeconomía, los productos con etiquetados ambientales y las fuentes renovables de energía, así como la producción de energías renovables, con el consiguiente desarrollo de sus cadenas de valor. Cada una de estas actividades es una opción de diversificación productiva para una agenda de cambio estructural progresivo.

En la región ha aumentado la inversión en sistemas de transporte masivo de calidad menos contaminantes, pero cuya cobertura y calidad deben aún mejorarse. En esta materia, hay un amplio espacio para incorporar más tecnologías de la información, en particular la analítica de los grandes datos, para optimizar el uso de la infraestructura y aumentar su eficiencia. Transformar radicalmente el transporte urbano sería un proyecto estructurante e igualador, que podría cumplir un papel equiparable al que jugó en los países industrializados el desarrollo del sector aeroespacial o el de las telecomunicaciones, movilizándolo recursos y organismos estatales, e incluyendo a las empresas privadas y a los trabajadores.

¹⁷ En su artículo “Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, apoyó la implementación de planes de inversión de gran escala para impulsar la industrialización (Rosenstein-Rodan, 1943).

¹⁸ Los desarrollos recientes en materia de almacenamiento, como las baterías trimetálicas, la fusión de sales como complemento de la energía solar concentrada y el almacenaje mediante depósitos hídricos permiten avances importantes, como es evidente en Chile, el Ecuador, Nicaragua y el Uruguay.

Las biotecnologías y las tecnologías basadas en la imitación de comportamientos desarrollados por los organismos para adaptarse a diferentes condiciones ambientales y procesar sus desechos (la inteligencia biológica) expanden la utilización sostenible de los recursos biológicos. La bioeconomía —en la medida en que su objetivo principal es eliminar el uso de energía y recursos fósiles (von Braun, 2015)— representa una estrategia eficaz para la descarbonización de la economía y para promover el gran impulso ambiental. Es un ámbito en que interactúan estrechamente las dimensiones ambiental, tecnológica y de creación de nuevos sectores de la política industrial.

La bioeconomía abarca numerosas cadenas de valor interconectadas: la totalidad de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y de acuicultura, las industrias de alimentos y bebidas, y de pulpa y papel, así como segmentos de las industrias química, farmacéutica, cosmética, textil y energética. La región tiene ventajas para su desarrollo, por su riqueza en biodiversidad (potencial genético), su capacidad de producir biomasa sin afectar los bosques naturales y las grandes cantidades de desechos agrícolas y agroindustriales que no se utilizan. La bioeconomía puede generar opciones para el desarrollo rural y la creación de empleos mediante la agricultura para la producción de biomasa, el desarrollo de cadenas de valor a partir del uso de biomasa no alimentaria y desechos (bioinsumos para la agricultura) y el desarrollo de pymes basadas en el conocimiento e incorporadas en esas cadenas de valor.

Muchos países de la región han desarrollado marcos de política que, si bien no han sido denominados explícitamente como tales, están en línea con los requisitos para el desarrollo de estrategias nacionales de bioeconomía. Los casos más destacados son los del Brasil en bioenergía y la Argentina, que cuenta con una estrategia discutida a nivel nacional y regional. Para aprovechar el potencial de la bioeconomía se requiere: i) desarrollar marcos regulatorios en ámbitos como la bioseguridad y los biorriesgos, la protección de la biodiversidad y el acceso a los recursos genéticos; ii) articular políticas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en las áreas de energía limpia no fósil, aplicación de la biotecnología en la agricultura y la salud humana y animal, el desarrollo agrícola bajo en carbono y los pagos por servicios ambientales, y iii) fomentar las pymes de base bioeconómica mediante creación de capacidades, reducción de barreras de entrada a mercados concentrados y financiamiento.

Estos cambios encauzados a reorientar la innovación y la inversión en la dirección de la descarbonización de las economías deben articularse en un sistema coherente de incentivos y regulación. Este sistema, por una parte, debe abarcar al sector financiero, aumentando el uso de instrumentos, como las evaluaciones de riesgo ambiental en las carteras de inversión (por ejemplo, índices de riesgo carbónico y activos irrealizables o activos en desuso (*stranded assets*)), fondos de capital de riesgo (como los fondos climáticos internacionales), garantías (como las que se utilizan en algunas cooperaciones financieras bilaterales para inversiones climáticas) y seguros (como los que operan en el Caribe); por otra parte, debe redireccionar inversiones hacia sectores de larga maduración, como los de infraestructura. Las instituciones financieras públicas tienen un papel importante que cumplir para conducir esos cambios y retirar gradualmente el apoyo a prácticas que contribuyen a la degradación del medio ambiente y generan desigualdades.

El esfuerzo de coordinación implícito en el gran impulso ambiental requiere de una nueva generación de políticas y un nuevo sistema institucional. Las experiencias latinoamericanas de más de un decenio han generado un conjunto de lecciones, no todas debidamente conocidas y aprendidas por los responsables de la formulación de políticas.

b) Lecciones para una nueva política industrial

A continuación se describen algunas de las lecciones de política industrial que se derivan de las experiencias de éxitos y fracasos de la región.

En primer lugar, es necesario diseñar políticas cuya puesta en marcha sea posible con las capacidades institucionales de que disponen los países o las que puedan desarrollar en el corto plazo. Muchas experiencias en la región no han superado la etapa de formulación debido a que su complejidad excedía ampliamente la capacidad de las estructuras institucionales (normas y organizaciones) nominalmente encargadas de su implementación.

En segundo término, las políticas se deben encarar desde una perspectiva operativa, superando debates como el que puede darse en torno a la disyuntiva entre selectividad y no selectividad. Una trayectoria de acción recomendable sería desarrollar, en primera instancia, políticas para aumentar la productividad de las empresas existentes mediante instrumentos ampliamente conocidos en la región, en particular en las áreas de difusión tecnológica, acceso al

financiamiento, apoyo a las empresas de menor tamaño y capacitación. Estas políticas pueden ser mejor formuladas mediante enfoques de cadena productiva, que garantizan la interacción con el sector empresarial, la incorporación de la dimensión territorial y la articulación entre distintos sectores, como la agricultura y los servicios.

Las políticas de modernización muchas veces inciden en porcentajes ínfimos del universo de empresas, por lo que deben complementarse con políticas para el desarrollo de nuevas actividades. Hay un debate en la región sobre si la estrategia más eficiente es avanzar hacia actividades tecnológicamente cercanas a las existentes o centrarse en desarrollar capacidades menos vinculadas a las ventajas competitivas dominantes, pero más próximas a las tendencias productivas en curso en la economía internacional. Estos saltos son posibles, como lo muestra la experiencia de la República de Corea, pero es necesario que se diseñen mecanismos de consenso social en un contexto democrático para sostener las políticas por décadas.

En tercer lugar, la dinámica empresarial exige poner en marcha firmes políticas de defensa de la competencia combinadas con instituciones orientadas a fortalecer buenas prácticas en los gobiernos corporativos. Un modelo de gobierno corporativo que, además de responder a la gestión interna, proteja los intereses de los inversionistas internos y externos, privados y estatales, incentivará a estos a pagar más por las acciones y bonos de las empresas, y disminuirá las prácticas de corrupción. Sin embargo, ese modelo no es suficiente para resolver los problemas originados por estructuras de propiedad concentradas en grupos familiares o en el gobierno, el aumento del poder de los agentes (gerentes) en la toma de decisiones y las asimetrías de información (falta de transparencia y de difusión de la información relevante para el mercado). Estos problemas deben ser manejados con políticas de competencia que penalicen las prácticas anticompetitivas (colusión) más que la existencia de estructuras concentradas, necesarias en mercados pequeños en función de la escala mínima determinada por la tecnología. La defensa de la competencia adquiere perfiles especialmente complejos en los sectores tecnológicos de frontera, en los que es necesario evitar distorsiones que frenen la innovación.

Las experiencias de política para impulsar la economía digital en la región proveen algunas enseñanzas adicionales. Esta política ha sido una de las más exitosas en la historia de la región en la medida en que ha permitido que, en menos de un decenio, la mitad de la población use Internet, porcentaje que sigue aumentando pese a la pérdida de dinamismo del crecimiento económico, y que existan 700 millones de conexiones a telefonía móvil, con 320 millones de usuarios únicos. Más aún, la inversión privada en telecomunicaciones se duplicó entre 2005 y 2013.

Un primer aspecto que es preciso destacar es la importancia de contar con políticas que se adecuen a los diferentes contextos nacionales y estén acompañadas de liderazgos eficaces. El avance en la economía digital se ha basado en marcos regulatorios que reconocen distintos esquemas de relación entre mercado, Estado y sociedad. En la mayoría de los países hay un virtual duopolio de una empresa española y una mexicana, mientras que en otros se observa el peso dominante o total de empresas estatales. En casi todos los casos (25 de 28 países de la región), el esquema regulatorio de las telecomunicaciones se basa en un regulador independiente. La política pública siempre ha estado presente, particularmente mediante los planes nacionales para expandir la banda ancha, que incluyen legislación, marcos normativos y mecanismos de financiamiento, y las agendas digitales para impulsar el acceso y el uso de esa tecnología. Frecuentemente, la formulación y la implementación de esos planes han estado a cargo de organismos creados *ad hoc*, por ejemplo, agencias de gobierno electrónico, que han asumido el liderazgo.

Otra enseñanza se refiere a la utilidad de contar con políticas sectoriales para impulsar la adopción de esas tecnologías, particularmente relevantes en los ámbitos de la salud, la educación y el gobierno. En este último, por lo general considerado renuente al cambio y la modernización, los programas de gobierno electrónico muestran lo contrario. Normas del sector público, como la obligación de realizar las declaraciones de impuestos en línea o la posibilidad de reservar horas en los hospitales públicos de la misma manera, obligaron a empresas e individuos a incorporar las nuevas tecnologías. Actualmente, 7 países latinoamericanos están entre los 50 mejores del mundo en materia de gobierno electrónico, situación que se repite muy poco en otras variables tecnológicas.

Las lecciones relevadas se resumen en cinco principios que deben permear las políticas industriales y tecnológicas: adecuación a las capacidades institucionales, continuidad, flexibilidad, involucramiento de los interesados y asunción de los costos. Estos principios son la base sobre la que se pueden desarrollar políticas de corto plazo y propuestas estratégicas ambiciosas, como el gran impulso ambiental.

D. Conclusión: hacia el gran impulso ambiental

En los próximos años, la economía mundial enfrentará un período difícil con señales de alerta desde la economía, lo social, la política y lo ambiental. En las propuestas de políticas se debe tener presente este escenario. Si bien el desafío es enorme, efectos de sinergia permitirían que los avances en una dirección reforzaran los procesos positivos emergentes en otras. Es importante que las políticas propuestas en este capítulo se articulen para dar lugar a un proceso virtuoso de cambio de estructuras productivas. Se enfrentarán dos amenazas particularmente serias para la continuidad de estas políticas: la vulnerabilidad externa y las tensiones en el frente social, que se agudizarán por el sesgo recesivo de la economía mundial y la posibilidad de una nueva crisis financiera.

El bien público global de una economía estable y comprometida con el empleo requerirá de políticas fiscales más activas en todos los países para asegurar que el gran impulso ambiental en cada uno de ellos apoye el logro de los objetivos definidos en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21); en caso contrario, la aceleración del crecimiento será ambientalmente insostenible. Un horizonte schumpeteriano de inversiones de largo plazo en torno a ese impulso simultáneamente actuaría como un estabilizador de la inversión —una política anticíclica— y posibilitaría un sendero de cambio tecnológico y creación de empleos de calidad —una política de inclusión—.

Un sendero de este tipo será intensivo en inversiones y tecnología, lo que redundará en elevadas importaciones que podrían frenar el crecimiento y comprometer el empleo. Por ese motivo, internalizar parte de los procesos productivos y las habilidades y capacidades que estos requieren, y abrir espacios para las exportaciones de la región es fundamental para evitar presiones sobre la cuenta corriente que lleven a abandonar la senda de crecimiento. El manejo del tipo de cambio real puede apoyar el logro de este equilibrio, aunque con efectos negativos sobre la distribución, al mismo tiempo que su peso como factor de competitividad no sería decisivo en los sectores impactados por la revolución tecnológica. Por ello, no puede substituir a la política industrial. Una actitud más proactiva de los países en los acuerdos regionales de comercio y de pagos puede también contribuir a reducir la vulnerabilidad externa. Así, las políticas macroeconómica, industrial, comercial y tecnológica deben actuar conjuntamente para que el gran impulso ambiental sea viable y no se frustre por la emergencia de desequilibrios comerciales.

Otro objetivo que estará en tensión en un contexto de crisis es el de la igualdad, pues habrá fuertes presiones para reducir el gasto social. Por ello, las políticas para consolidar los avances sociales son importantes para el cambio estructural progresivo y la estabilidad económica. Por un lado, una protección social universal establecería un piso de demanda agregada que sería también un mecanismo anticíclico; por otro, el acceso universal a la educación y la salud tendría un impacto positivo en la productividad. Sin la protección social será más difícil que las personas sostengan o mejoren su inserción y su papel en un mercado de trabajo bajo permanentes choques del progreso técnico. La protección social no es una traba al desarrollo. Considerarla como tal es olvidar la frase de Schumpeter (1942) de que los vehículos viajan más rápido por tener frenos que si no los tuvieran.

Así, la combinación de avances hacia una nueva gobernanza para la creación de bienes públicos globales, la consolidación del aporte regional a este esfuerzo y la puesta en marcha de estrategias y políticas nacionales para el cambio estructural progresivo será la base de un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental.

Bibliografía

- Altomonte, H. y R. Sánchez (2015), “La gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Amarante, V. y R. Arim (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Antón, J. y otros (2009), “Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos”, *serie Población y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Benkler, Y. (2000), “From consumers to users: Shifting the deeper structures of regulation towards sustainable commons and user access”, *Federal Communication Law Journal*, vol. 52, N° 3.
- Bérgolo, M. y G. Cruces (2014), “Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs. Evidence from an employment based benefit extension”, *Journal of Public Economics*, vol. 117.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo, a la Internet de la producción* (LC/L.4029 (CMSI.5/4)), Santiago.
- (2015b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas* (LC/G.2650-P), Santiago.
- (2015c), “Fiscal multipliers in Latin America”, Santiago, inédito.
- (2015d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/L.3961), Santiago.
- (2015e), Presentación de la Secretaria Ejecutiva en ocasión del lanzamiento del *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015*, Santiago, diciembre [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/151216_balance_preliminar_2015_final.pdf.
- (2014a), *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SSES.35/11)), Santiago, mayo.
- (2014b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2014. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante* (LC/G.2625-P), Santiago.
- (2014c), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad* (LC/L.3922), Santiago, noviembre.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SSES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SSES.33/3)), Santiago.
- Comisión de Productividad del Gobierno de Australia (2010), “Bilateral and Regional Trade Agreements. Research Report”, Canberra [en línea] http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/104203/trade-agreements-report.pdf.
- El País* (2015), “Carta abierta de la industria del automóvil”, 14 de diciembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), “Recent experiences in managing capital inflows. Cross-cutting themes and possible policy framework”, Washington, D.C. [en línea] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf>.
- GAEI (Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible) (2014), *Un mundo que cuenta: movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible*, noviembre [en línea] <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37889/UnMundoqueCuenta.pdf?sequence=1>.
- Gallagher, K. (2010), “Policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreements”, *G-24 Discussion Papers Series*, N° 58, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Global Financial Integrity (2015), “Illicit Financial Flows from Developing Countries”.
- Herreros, S. (2013), “América Latina y el TPP: ¿opción estratégica o apuesta de alto riesgo?”, *El Acuerdo de Asociación Transpacífico: ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?*, A. Oropeza (coord.), Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Hofmann, J. (2007), “Internet governance: a regulative idea in flux”, Social Science Research Centre Berlin, Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society.
- Hopenhayn, M., A. Bello y F. Miranda (2006), “Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio”, *serie Políticas Sociales*, N° 118 (LC/L.2518-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IDDRI (Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales) (2014), “What adaptation chapter in the New Climate Agreement?”, *Policy Brief*, N° 9, 14 de julio [en línea] <http://www.iddri.org/Publications/What-adaptation-chapter-in-the-New-Climate-Agreement>.
- Masters, J. (2014), “What is Internet governance?”, *CFR Backgrounders*, Council on Foreign Relations, 23 de abril.
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press.
- (1982), *Can “It” Happen Again. Essays on Stability and Finance*, Nueva York, M.E. Sharpe.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, París, OECD Publishing.
- Peres, W. y A. Primi (2009), "Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience", *serie Desarrollo Productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pollin, R. (2012), "Getting real on jobs and the environment: Pipelines, fracking, or clean energy?", *New Labor Forum*, vol. 21, N° 3.
- Roffe, P. y M. Santa Cruz (2006), "Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados", *serie Comercio Internacional*, N° 70 (LC/L.2527-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosales, O. y S. Sáez (comps.) (2010), *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Libros de la CEPAL, N° 106 (LC/G.2417-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Transaction Publishers.
- Stiglitz, J. (1998), "More instruments and broader goals: Moving towards the post-Washington Consensus", 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki [en línea] <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43245.html>.
- Stott, Rory (2014), "UIA commits to zero carbon emissions with '2050 imperative'", 14 de agosto [en línea] <http://www.archdaily.com/537377/ua-commits-to-zero-carbon-emissions-with-2050-imperative/>.
- Von Braun, J. (2015), "Bioeconomía: nuevas oportunidades para la agricultura", *serie Desarrollo Productivo*, N° 200 (LC/L.4032), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Zucman, G. (2015), *The Hidden Wealth of Nations*, Chicago, Chicago University Press.

Coaliciones y pactos para un nuevo estilo de desarrollo

Las políticas para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requieren un nuevo estilo de desarrollo: un cambio estructural progresivo con la igualdad y la sostenibilidad ambiental en el centro, basado en coaliciones sociales y pactos para la gobernanza a nivel mundial, regional y nacional. La viabilidad de este cambio de modelo exige una visión de largo plazo y una nueva correlación de fuerzas sociales y políticas: el desarrollo es esencialmente un problema político. También se precisa de medios de implementación como el financiamiento, la tecnología, el comercio justo y una arquitectura institucional del siglo XXI. Como toda gran transformación, su éxito o fracaso se definirá en el campo de la política y en el contexto de una revisión de la ecuación entre Estado, mercado y ciudadanía.

A nivel mundial, el nuevo estilo de desarrollo requiere de bienes públicos globales como la estabilidad del crecimiento para el pleno empleo y el cuidado del medio ambiente en la cuarta revolución industrial y tecnológica. Para lograr su viabilidad es preciso poner en marcha cuatro mecanismos de gobernanza y articular las coaliciones políticas que los sustenten:

- i) Una coordinación internacional de las economías que favorezca la expansión sostenida de la inversión, basada en políticas fiscales que prioricen proyectos bajos en carbono y de mayor eficiencia energética. El keynesianismo ambiental global es clave para alcanzar el nuevo estilo de desarrollo, promoviendo un sesgo expansivo y a favor del empleo.
- ii) Una nueva arquitectura financiera internacional que reduzca la volatilidad real y de precios, regule los impactos de los flujos de capitales, represente de mejor manera el peso de las economías emergentes y avance en la reforma del sistema monetario internacional.
- iii) Una gobernanza del comercio y la tecnología sobre bases multilaterales que facilite y amplíe el acceso a la tecnología y el financiamiento para el desacople entre el crecimiento y el impacto ambiental, propiciando el cierre de las asimetrías entre países y regiones.
- iv) Una gobernanza compartida de los componentes esenciales de la economía digital a nivel global y un nuevo paradigma tecnológico regional para lograr un mercado único digital en América Latina y el Caribe.

El aumento del activismo fiscal para promover el pleno empleo y la estabilidad de la economía internacional cuenta con una amplia base política en las sociedades democráticas y con el apoyo creciente de las instituciones internacionales y regionales, preocupadas por la sucesión de crisis financieras de las últimas décadas y la posible gestación de una nueva crisis mundial.

Hoy los actores públicos y privados comprenden mejor la importancia de contar con un ingreso mínimo ciudadano que otorgue estabilidad social ante una inevitable transición hacia la robótica, con sus fuertes impactos negativos sobre el empleo.

La alianza que impulsa la nueva gobernanza ambiental aumentará su fuerza a medida que las industrias menos contaminantes generen más empleos de calidad. La revolución tecnológica es un aliado pues reduce los costos de las

energías limpias y las hace más competitivas que las intensivas en carbono. Además, la acumulación de la evidencia científica sobre el cambio climático y la destrucción de los recursos comunes fortalecerá el peso político de esa alianza.

Hay una fuerte convergencia entre el keynesianismo ambiental global y el desarrollo económico. La nueva gobernanza del comercio internacional y los derechos de propiedad intelectual debe impulsar la apropiación de las tecnologías y procesos productivos bajos en carbono por las economías en desarrollo. La adaptación frente a los impactos del cambio ambiental y la mitigación deben asociarse a un aumento de las capacidades endógenas (humanas y tecnológicas) de los países para superar sus límites al desarrollo sin comprometer el equilibrio externo. En esta nueva mirada a los vectores del desarrollo, la diversificación productiva y la reducción de las brechas tecnológicas se complementa con el dominio de las tecnologías ambientalmente más eficientes. Esta visión del desarrollo amplía la alianza política a favor del nuevo estilo a un conjunto más extenso de gobiernos, empresas y grupos sociales. Es cierto que muchos países de la región tienen un peso muy reducido en la economía mundial, pero en conjunto o en alianza con otros de mayor peso pueden y deben jugar un papel relevante en temas cruciales para la gobernanza del comercio y la tecnología.

La construcción de la nueva gobernanza para el desarrollo con igualdad no solo permitirá avanzar en el cuidado global del medio ambiente, sino que reducirá las presiones migratorias hacia los países desarrollados e incentivará a los trabajadores calificados de los países en desarrollo a permanecer en ellos.

Las respuestas a la desigualdad deben ser contundentes: la búsqueda de justicia social requiere de la voluntad explícita de las sociedades. A nivel interno, es necesario universalizar la protección social y la provisión de servicios de educación y salud para generar respuestas proactivas —no solo defensivas o reactivas— ante la incertidumbre propia de la globalización y la revolución tecnológica.

La universalización de derechos es un incentivo poderoso para la ampliación de la alianza a favor de un nuevo estilo, pero sería una promesa vacía sin aumentos sostenidos de la productividad y la competitividad. Los objetivos del pleno empleo y la elevación de la productividad se complementan con los de la universalización de la salud, la educación y la protección social. La inclusión universal se basa en el aprendizaje y la creación de habilidades que reducen el temor al cambio y facilitan la inserción de los trabajadores en un tejido productivo en transformación. El trabajo tiene un valor ético no solo económico; no es solo un medio de producción, es un fin en sí mismo.

Las empresas del nuevo estilo de desarrollo surgirán de la redefinición de los incentivos económicos a las inversiones en actividades bajas en carbono y los esfuerzos de mitigación. En ese contexto es posible una expansión schumpeteriana en los frentes de acumulación abiertos por la dinámica tecnológica y la protección del medio ambiente: el gran impulso ambiental. Su viabilidad depende de que los actores económicos consideren que los incentivos son suficientes y estables, al tiempo que el acceso a la tecnología y al financiamiento apoyan las inversiones.

Las expectativas, proyectos y declaraciones del vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), donde hablaron los gobiernos, y la reciente reunión del Foro Económico Mundial celebrada en Davos a principios de año, centrada en el análisis de los efectos de la cuarta revolución industrial impulsado por las empresas, reflejan el potencial de convergencia entre los temas de crecimiento, productividad, empleo y desarrollo con foco en el cuidado del medio ambiente y los recursos comunes. Pero hay barreras que dificultan el avance en la construcción de las alianzas requeridas; es preciso ponerlas de manifiesto y superarlas.

En primer lugar, la implementación del Acuerdo de París puede chocar con las restricciones que imponen los acuerdos bilaterales y regionales de comercio e inversión e incluso algunas normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las dimensiones ambiental y del desarrollo suelen ser las más débiles en esos acuerdos (sobre todo en los megaacuerdos), que limitan el margen de maniobra de los gobiernos para incentivar o desincentivar actividades y tecnologías, dejan áreas grises que inmovilizan su acción regulatoria, incorporan insuficientemente los temas relacionados con la sostenibilidad y no incluyen el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Mientras que los acuerdos de comercio e inversión son vinculantes y contienen normas para la resolución de conflictos, el Acuerdo de París no incluye mecanismos similares que obliguen a su cumplimiento.

En segundo lugar, es urgente crear una nueva arquitectura financiera internacional. La capacidad de los agentes financieros internacionales para mover recursos entre países y monedas condiciona a los gobiernos y otorga a esos capitales poder de veto sobre un conjunto amplio de políticas. El hecho de que los movimientos de capital continúen desregulados y que la evasión fiscal siga erosionando a los Estados, pese a la posibilidad de que se esté gestando una nueva crisis financiera, es testimonio de su poder político. Es imperativo construir desde el espacio de lo público los contrapesos globales que impidan seguir privatizando beneficios mientras se socializan las pérdidas.

En tercer lugar, las dificultades para el establecimiento de alianzas internas no son menores que las que traban la construcción de bienes públicos globales. La más evidente es el contraste entre la necesidad de políticas de largo plazo y el horizonte de corto plazo que predomina en muchos actores relevantes. El gran impulso ambiental requiere de un acuerdo en que los actores políticos, empresariales, sindicales y sociales coincidan en preservar y desarrollar actividades, instituciones y políticas más allá de los ciclos electorales. Esta es la idea de los pactos sociales propugnada por la CEPAL en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, presentado en su trigésimo quinto período de sesiones y que aquí se reafirma frente a la nueva agenda.

Esta definición es fundamental para generar los efectos de “candado” favorables al nuevo estilo de desarrollo. Es necesario un horizonte estable de incentivos e instituciones para que emerjan actividades empresariales e innovaciones que ofrezcan a los trabajadores condiciones para sostener el empleo y la protección social, y generen beneficios políticos no apropiables por partidos o grupos políticos específicos. Los pactos deben abarcar transversalmente a los actores políticos y privados para generar políticas de Estado. Sin ese horizonte, no podrán consolidarse los nuevos intereses y actores ni será posible pasar de una política del conflicto por el reparto del excedente a una de cooperación para aumentar la productividad. Un compromiso transversal y de largo plazo es la única forma de proteger la transición hacia el estilo de desarrollo de las presiones del viejo estilo, cuya fuerza aumenta a medida que se acorta el horizonte decisorio de los actores.

Dar estabilidad a los incentivos para el gran impulso ambiental exige actuar en distintos niveles, cada uno de los cuales supone algún tipo de pacto o acuerdo de largo plazo. La transformación no es viable sin espacio fiscal para las inversiones públicas, el financiamiento y los subsidios requeridos para el cambio en los precios relativos, los ajustes en los sistemas educativos y de formación profesional, y los recursos para estabilizar un nuevo marco institucional. La continuidad de la interrelación espuria entre actores privados con poder financiero o corporativo y el sistema político haría naufragar la implementación de cualquier proyecto de largo plazo. Los pactos deberán incorporar actores que aseguren un sistema de controles y un equilibrio de poder que garanticen la transparencia en el uso de los recursos, sin inmovilizar la gestión, y que pongan fin a la fuerte cultura del privilegio en la región. Es un equilibrio difícil de lograr, pero imprescindible debido al rápido deterioro de la calidad de la acción estatal cuando se debilitan la transparencia y los controles a su accionar.

El punto de partida para la conformación de esa coalición o bloque sociopolítico transformador es la conciencia cada vez mayor de la inviabilidad del patrón actual de desarrollo y de los crecientes costos económicos, sociales, políticos y ambientales de la prolongación del status quo. Es insostenible que 62 personas en el mundo tengan la riqueza equivalente a 3.600 millones de personas y que esa concentración siga aumentando¹. Esta conciencia está presente no solo en los sectores populares afectados por este modelo, sino cada vez más entre sectores de las élites que ven con preocupación las contradicciones del patrón de desarrollo, las tensiones políticas que crea y los riesgos que representa para la vida en el planeta y la especie humana.

Es preciso identificar los intereses, actores y coaliciones requeridas para materializar el cambio de estilo de desarrollo en un horizonte de 15 años. Se trata de superar el estilo dominante e identificar los sujetos de la ecuación entre Estado, mercado y ciudadanía dispuestos y convencidos respecto a la urgencia del cambio de paradigma que conformarían coaliciones para eliminar la desproporción de fuerzas frente a los intereses del status quo. Estas coaliciones deben ser de geometría variable y tener distintas expresiones en los ámbitos nacional, regional y mundial.

En América Latina y el Caribe la construcción de coaliciones y el logro de pactos para la igualdad, como lo plantea la CEPAL, se enfrenta al hecho de que las sociedades de la región muestran tensiones y problemas estratégicos pendientes de resolver para lograr la transición, tales como: pasar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad; superar el dilema entre rentismo extractivista y una visión productiva dirigida hacia el uso sostenible de los recursos naturales, los ecosistemas y las ciudades. Para establecer patrones de producción y consumo sostenibles se requiere de un enfoque multidimensional e integral en que la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el dinamismo económico se complementen. En la región, implica un profundo cambio de paradigma en las formas de operar del Estado, el mercado y la ciudadanía, así como el establecimiento de nuevas modalidades de colaboración entre ellos.

Para avanzar en la conformación de la coalición social y política del cambio estructural se requiere un Estado democrático fuerte, una estructura productiva y especialización de alta productividad y fuerte generación de empleo,

¹ Véase OXFAM, “An economy for the 1% how privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped”, *OXFAM Briefing Paper*, N° 210, enero de 2016.

lo que implica un sector privado maduro que dinamice el crecimiento con empleo e innovación y una ciudadanía protagónica, organizada y demandante de sus derechos. El Estado del siglo XXI en la región debe ser un Estado democrático que recupera, en unos casos, y profundiza, en otros, su autonomía relativa frente a los grandes intereses y los poderes fácticos nacionales y transnacionales. Un Estado con capacidad para escapar y blindarse frente a la persistente política de captura por parte de las élites, los intereses corporativos y las estructuras clientelares. Un Estado, por ende, con capacidad efectiva de imponer una cultura de la legalidad, de prevenir y combatir la corrupción y de garantizar el acceso a la justicia. Un Estado transparente, eficiente y con rendición de cuentas, tal y como se postula en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que recupere la confianza de la sociedad en sus instituciones. Pero no es solo el Estado el llamado a adecuarse a las nuevas condiciones que impone el objetivo de un cambio estructural progresivo, también los mercados y las empresas (particularmente las grandes empresas transnacionales) tienen un papel fundamental que desempeñar. Deben moverse hacia el crecimiento inclusivo, la innovación y la productividad y redefinir su responsabilidad social como el debido cumplimiento de sus responsabilidades laborales, fiscales y ambientales. Por ello, es fundamental fortalecer todas las iniciativas en esa dirección que emergen en sectores de las élites interesadas en un nuevo patrón de desarrollo.

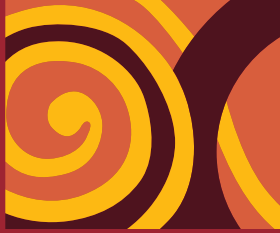
En las condiciones del siglo XXI, un Estado democrático fuerte no es un Estado cerrado, sino que abre el acceso a la información y valora la deliberación social, la concertación de acciones, el logro de pactos y la construcción conjunta de políticas. Es un Estado que debe desarrollar sistemas potentes de planificación, evaluación y participación para la formulación e implementación de políticas públicas y asumir plenamente el paradigma de gobierno abierto. En el accionar del sector público y su interacción con la sociedad civil, la apertura y el manejo de grandes datos se concreta en el modelo de gobierno abierto que implica la modernización de la administración pública, sobre la base de nuevas formas de articular la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración de actores para la coproducción de valor.

Las políticas de gobierno abierto impulsan prácticas, valores y culturas que favorecen el establecimiento de una plataforma sobre la cual construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa. Conseguir que los gobiernos sean cada vez más transparentes, proporcionen información sobre sus actividades, pongan a disposición sus fuentes y bases de datos, y publiquen sus planes y estrategias de desarrollo fomenta la rendición de cuentas ante la ciudadanía, la permanente vigilancia por la sociedad y una mayor corresponsabilidad. Compartir datos disminuye los tiempos de transacción, aumenta la eficiencia de los servicios públicos y da lugar a beneficios no tangibles, como una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones.

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

Finalmente, es necesario enfatizar que la región tendrá que transitar por esa transformación productiva en un contexto adverso en lo internacional, regional y nacional. El más bajo crecimiento mundial y la amenaza de una nueva crisis financiera internacional puede golpear con fuerza la región en un momento en que la integración regional es débil y el espacio fiscal para responder con políticas anticíclicas ha disminuido de manera significativa o no existe, mientras que —con excepciones— ha disminuido el prestigio de las instituciones políticas y de gobierno. Estos factores negativos tienen un efecto ambiguo sobre la posibilidad de construir nuevas coaliciones. Por un lado, la menor disponibilidad de recursos tiende a tornar la lucha distributiva más intensa dificultando los acuerdos; por otro, en la medida que el estilo dominante se muestra inviable, aumenta la presión a favor de un cambio de estilo y de formación de nuevas coaliciones.

Hay ejemplos de ello en el pasado. Las crisis de las décadas de 1930 y 1980, así como las más recientes, trajeron cambios muy importantes en las alianzas políticas y los patrones de producción. El cuestionamiento actual del estilo dominante abre un desafío similar en el futuro. El cambio estructural progresivo dependerá de la elección de cada sociedad entre dos caminos: volver a la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación, con foco en la productividad, el empleo de calidad y el cuidado del medio ambiente, a partir de la difusión de las nuevas tecnologías en un gran impulso ambiental.



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

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

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

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

