

América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030

Transiciones hacia la sostenibilidad

Séptimo informe sobre el progreso y los desafíos regionales
de la Agenda 2030 para el **Desarrollo Sostenible**
en América Latina y el Caribe



Foro de los Países
de América Latina
y el Caribe sobre el
**DESARROLLO
SOSTENIBLE**
Santiago
15 a 18 de abril **2024**



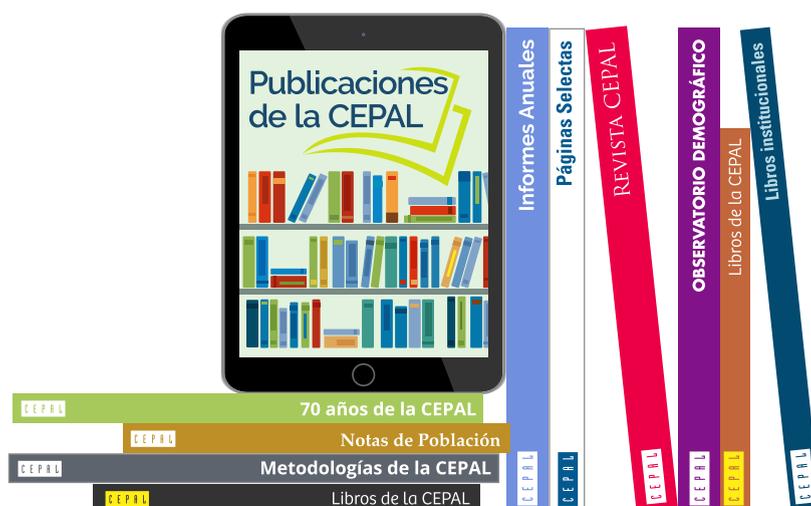
NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030

Transiciones hacia la sostenibilidad

Séptimo informe sobre el progreso y los desafíos regionales
de la Agenda 2030 para el **Desarrollo Sostenible**
en América Latina y el Caribe



Foro de los Países
de América Latina
y el Caribe sobre el
**DESARROLLO
SOSTENIBLE**
Santiago
15 a 18 de abril **2024**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Sally Shaw
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

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

La redacción fue coordinada por José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y Jorge Mario Martínez Piva, Oficial a Cargo de la sede subregional de la CEPAL en México.

En la redacción participaron los siguientes funcionarios de la CEPAL: Abdullahi Abdulkadri, Carmen Álvarez, Alberto Arenas de Mesa, Jimena Arias, José Manuel Arroyo, David Barrio, Omar Bello, Christine Carton, Felipe Correa, Carlos de Miguel, María del Pilar Délano, Elena Díez Pinto, Marco Dini, Mareike Eberz, Ernesto Espíndola, Jimmy Ferrer, Verona Fideleff, Nincen Figueroa, Karen García, Ana Gúezmes García, Karen Haase, Michael Hanni, Sebastián Herreros, Raúl Holz, Keiji Inoue, Martin Kohout, Carlos Kroll, Debora Ley, Marco Llinás, Santiago Lorenzo, Manuel Maciel Calleros, Carlos Maldonado Valera, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez, Ana Luíza Matos de Oliveira, Andrés Mondaini, Cielo Morales, Alejandra Naser, Enrique Oviedo, Esteban Pérez, Noel Pérez, Laura Poveda, Diane Quarless, Rayén Quiroga, Claudia Robles, Monica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Fernando Rojas, Lucía Scuro, Bárbara Silva, Humberto Soto, Pauline Stockins, Daniel Taccari, Marcia Tambutti, Daniel Titelman, Valeria Torres, Ana Catalina Valencia, Francisco Villarreal y Luis Fidel Yáñez.

Colaboraron, asimismo, los siguientes consultores de la CEPAL: Emilio Fueyo, Conrado Jiménez, Jorge Máttar, Jordi Rodríguez y Ernesto Vallejo.

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

Notas explicativas de los elementos gráficos:

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

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

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

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

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/FDS.7/3

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2024

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2400237[S]

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago, 2024.

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

Índice

Prólogo.....	9
Introducción.....	11
Parte I	
Avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	13
Capítulo I	
Hacia un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe.....	15
Introducción.....	17
A. El contexto internacional: la geopolítica al volante de las relaciones entre los países	18
B. El panorama macroeconómico regional: actividad económica, consumo, exportaciones e importaciones, inflación, crecimiento y empleo	22
C. El cambio hacia un nuevo modelo de desarrollo productivo, inclusivo y sostenible: la importancia de las políticas de desarrollo productivo y el enfoque de clústeres.....	28
D. Conclusiones	32
Bibliografía	33
Capítulo II	
El avance de América Latina y el Caribe en el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): prospectiva a 2030.....	35
Introducción.....	37
A. Horizonte 2030 de las metas de desarrollo sostenible	37
B. Horizontes 2030 para las subregiones de América Latina y el Caribe	44
C. Cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe en su conjunto: un modelo para armar	47
Bibliografía	48
Anexo II.A1	48
Anexo II.A2	58
Capítulo III	
Avances en relación con los Objetivos 1, 2, 13, 16 y 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	61
Introducción.....	63
A. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	65
1. Lucha contra la pobreza y la pobreza extrema medidas según los ingresos (metas 1.1 y 1.2).....	66
2. Atención a otras dimensiones de la pobreza: educación, salud y vivienda (meta 1.2).....	68
3. Protección social (meta 1.3).....	69
4. Acceso a servicios básicos (meta 1.4)	71
5. Exposición y vulnerabilidad de las personas pobres a los fenómenos extremos (meta 1.5)	73
6. Movilización de recursos y gasto social para erradicar la pobreza (metas 1.a y 1.b).....	74
7. Transversalización del enfoque de género en el análisis de la pobreza	76
B. Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.....	79
1. Seguridad alimentaria: acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente (meta 2.1)	80
2. Lucha contra la malnutrición, la desnutrición y la obesidad (meta 2.2)	82
3. Productividad agrícola (meta 2.3).....	84
4. Sostenibilidad y prácticas resilientes (meta 2.4).....	85
5. Diversidad genética de plantas y animales (meta 2.5).....	86
6. Inversiones en infraestructura agrícola (meta 2.a)	87

7. Comercio agrícola (meta 2.b).....	88
8. Mercados de productos básicos alimentarios (meta 2.c).....	89
C. Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.....	90
1. Contribución regional al cambio climático.....	90
2. Adaptación y reducción de riesgos y efectos relacionados con el clima: educación, sensibilización y alerta temprana (metas 13.1 y 13.3).....	92
3. Políticas, estrategias y planes nacionales y regionales relativos al cambio climático: los compromisos nacionales y el Acuerdo de París (metas 13.2, 13.a y 13.b).....	96
D. Objetivo 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.....	101
1. Prevención y reducción de todas las formas de violencia: homicidio, trata, tortura y maltrato (metas 16.1 y 16.2).....	102
2. Acceso a la justicia (meta 16.3).....	104
3. Lucha contra la delincuencia organizada: corrientes financieras y de armas ilícitas (meta 16.4).....	106
4. Reducción de la corrupción y el soborno y costo del delito (meta 16.5).....	107
5. Instituciones eficaces y transparentes (meta 16.6).....	108
6. Adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas (meta 16.7).....	110
7. Acceso público a la información (meta 16.10).....	111
E. Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.....	114
1. Finanzas públicas, movilización de recursos y sostenibilidad de la deuda (metas 17.1, 17.2, 17.3 y 17.4).....	115
2. Acuerdos, fondos y acceso en materia de tecnología (metas 17.6, 17.7 y 17.8).....	118
3. Comercio y multilateralismo (metas 17.10, 17.11 y 17.12).....	124
4. Alianzas y cooperación Norte-Sur, Sur-Sur, triangular y de otros tipos (metas 17.9, 17.16 y 17.17).....	127
5. Disponibilidad de datos, seguimiento y rendición de cuentas (metas 17.18 y 17.19).....	129
F. Conclusiones.....	130
Bibliografía.....	133
Parte II	
Aceleración hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	137
Capítulo IV	
Transiciones para acelerar el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	139
Introducción.....	141
A. Transición de los sistemas alimentarios.....	142
1. Descripción.....	142
2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	143
3. Escenario deseable.....	144
4. Escenario actual.....	144
5. Estrategias, planes, políticas y programas.....	145
6. Arreglos institucionales.....	146
7. Necesidades de inversión.....	147
8. Conclusiones.....	147
B. Transición energética.....	148
1. Descripción.....	148
2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	148
3. Escenario deseable.....	148
4. Escenario actual.....	149
5. Estrategias, planes, políticas y programas.....	150
6. Arreglos institucionales.....	152

7. Necesidades de inversión	152
8. Conclusiones.....	153
C. Transición digital.....	154
1. Descripción	154
2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible	154
3. Escenario deseable.....	154
4. Escenario actual	155
5. Estrategias, planes, políticas y programas	155
6. Arreglos institucionales	156
7. Necesidades de inversión	157
8. Conclusiones.....	157
D. Transición educativa	157
1. Descripción	157
2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible	157
3. Escenario deseable.....	158
4. Escenario actual	158
5. Estrategias, planes, políticas y programas	159
6. Arreglos institucionales.....	161
7. Necesidades de inversión	161
8. Conclusiones.....	161
E. Transición del empleo y la protección social.....	162
1. Descripción	162
2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible	162
3. Escenario deseable.....	163
4. Escenario actual	163
5. Estrategias, planes, políticas y programas	164
6. Arreglos institucionales.....	165
7. Necesidades de inversión	166
8. Conclusiones.....	166
F. Transición climática, pérdida de biodiversidad y contaminación.....	167
1. Descripción	167
2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible	167
3. Escenario deseable.....	168
4. Escenario actual	168
5. Estrategias, planes, políticas y programas	170
6. Arreglos institucionales.....	171
7. Necesidades de inversión	172
8. Conclusiones.....	173
G. Conclusiones	174
Bibliografía	176
Capítulo V	
Financiamiento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible	179
Introducción.....	181
A. Necesidades de inversión y financiamiento para los ODS.....	182
B. Movilización de recursos de fuentes internas	185
C. Movilización de recursos de fuentes externas	190

1. Asistencia oficial para el desarrollo.....	190
2. Reforma de la arquitectura financiera internacional.....	192
3. Reforma del marco de resolución de la deuda soberana	194
4. Banca de desarrollo.....	196
D. Conclusiones	197
Bibliografía	198
Capítulo VI	
Conclusiones y recomendaciones generales.....	201
A. Transitar hacia un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible	203
B. Afrontar los desafíos para alcanzar los ODS.....	204
C. Acelerar las transiciones hacia la sostenibilidad.....	205
D. Incrementar las opciones de financiamiento.....	206
E. Otras acciones relevantes para acelerar el avance hacia el cumplimiento de los ODS.....	207
F. Reflexiones finales.....	207
Cuadros	
Cuadro I.1 Precios internacionales de los productos básicos: variación interanual en 2022, variación interanual proyectada para 2023 y 2024 y comparación entre los precios promedio de 2024 y 2019.....	20
Cuadro II.1 América Latina y el Caribe: metas, indicadores y series estadísticas analizados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según la posibilidad de que en 2030 se haya alcanzado el umbral establecido.....	40
Cuadro II.A1.1 Indicadores analizados para evaluar la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	48
Cuadro III.1 América Latina y el Caribe: sectores prioritarios para la adaptación al cambio climático	93
Cuadro III.2 América Latina y el Caribe: sectores prioritarios para la reducción de emisiones.....	97
Cuadro IV.1 América Latina y el Caribe: inversiones anuales necesarias para alcanzar las contribuciones determinadas a nivel nacional, 2023-2030.....	173
Cuadro V.1 Selección de estudios recientes sobre las necesidades globales de inversión en clima y desarrollo, 2017-2022	184
Cuadro V.2 América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en relación con el ingreso nacional bruto y la formación bruta de capital, 2017-2021	191
Cuadro V.3 América Latina y el Caribe: distribución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por sectores de destino, 2017-2021	191
Gráficos	
Gráfico I.1 Regiones y países seleccionados: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), 2022 y proyecciones para 2023 y 2024.....	19
Gráfico I.2 Volumen de comercio mundial: variación interanual, enero de 2018 a agosto de 2023 y proyección para 2023.....	20
Gráfico I.3 Tasa de variación de la oferta monetaria de los principales bancos centrales del mundo, 2022 y tres primeros trimestres de 2023.....	21
Gráfico I.4 América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del PIB tendencial, 1951-2024	23
Gráfico I.5 América Latina y el Caribe: mediana de la tasa anual de variación del índice de precios al consumidor, enero de 2019 a septiembre de 2023	24
Gráfico I.6 América Latina y el Caribe (19 países): cantidad de días adicionales de exposición a olas de calor, 2016-2020 con respecto a 1986-2005	26
Gráfico I.7 América Latina (15 países) y el mundo: productividad total de los factores, 1990-2023.....	28
Gráfico II.1 América Latina y el Caribe: series estadísticas, indicadores y metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según su posibilidad de cumplimiento a 2030.....	39
Gráfico II.2 América Latina y el Caribe: indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según la posibilidad de que en 2030 se haya alcanzado el umbral establecido.....	41
Gráfico II.3 América Latina y el Caribe: metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según la posibilidad de cumplimiento a 2030.....	44

Gráfico II.4	América Latina y el Caribe: metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según la posibilidad de cumplimiento a 2030 y porcentaje de metas analizadas por ODS según subregión	45
Gráfico III.1	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 2010-2023	67
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe (42 países y territorios): cobertura efectiva de la protección social estimada por grupo de población, alrededor de 2016 y 2020	70
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe: proporción de la población que utiliza servicios básicos de agua potable, desglosada por ubicación, 2000-2022	72
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central como proporción del PIB y del gasto público total, 2000-2022	75
Gráfico III.5	América Latina (10 países): índice de feminidad de la pobreza, 2018 y 2022	77
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe: prevalencia de la subalimentación y de la inseguridad alimentaria moderada o grave, comparada con el resto de mundo y por subregión, 2019-2022	81
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe: cantidad de niñas y niños con retraso del crecimiento moderado o grave, por subregión, 2000-2022	82
Gráfico III.8	América Latina (15 países): ingreso medio de la población ocupada en la zona rural, por categoría de inserción laboral, 2000-2022	84
Gráfico III.9	América Latina y el Caribe y el mundo: variación anual promedio de las emisiones de gases de efecto invernadero, 1990-2020	91
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe: desastres y población primaria afectada	94
Gráfico III.11	América Latina y el Caribe: cantidad y distribución de los subsidios a los combustibles fósiles, 2010-2022	98
Gráfico III.12	América Latina y el Caribe: promedio del número de víctimas de homicidios intencionales, 2000-2021	102
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe: proporción media de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total, 2000-2021	105
Gráfico III.14	América Latina y el Caribe: proporción media de negocios que han recibido al menos una solicitud de pago de soborno, 2020-2022	108
Gráfico III.15	América Latina y el Caribe (18 países): evolución del presupuesto abierto, 2017-2021	113
Gráfico III.16	América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, 1950-2023	116
Gráfico III.17	América Latina y el Caribe: total de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y composición por modalidades de financiamiento, 2000-2021	117
Gráfico III.18	América Latina y el Caribe (21 países): pagos de intereses del gobierno central con respecto al gasto en educación, salud, protección social e inversión pública, 2012 y 2021	118
Gráfico III.19	América Latina y el Caribe (29 países): abonados a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes, 2021	119
Gráfico III.20	América Latina y el Caribe (18 países): distribución del total de conexiones en cada país y año, por tramo de velocidad, 2017 y 2021	120
Gráfico III.21	Exportaciones e importaciones anuales de bienes ambientales, promedio por área geográfica, 2018-2020	121
Gráfico III.22	Exportaciones de bienes ambientales y del conjunto de los bienes a nivel mundial como proporción del total comercializado internacionalmente, promedio por área geográfica, 2018-2020	122
Gráfico III.23	Importaciones de bienes ambientales y del conjunto de los bienes a nivel mundial como proporción del total comercializado internacionalmente, promedio por área geográfica, 2018-2020	122
Gráfico III.24	América Latina y el Caribe (32 países): proporción de personas que utilizan Internet, 2021	123
Gráfico III.25	Países en desarrollo, países en desarrollo de América Latina y el Caribe y países en desarrollo de Asia: participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios, 2005-2022	126
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): ingresos tributarios del gobierno general, 2021	185
Gráfico V.2	América Latina (16 países) y el Caribe (13 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2022	187
Gráfico V.3	América Latina y el Caribe y regiones y grupos de países seleccionados: tasas de interés efectivas de la deuda bruta del gobierno general, promedio de 2011-2022	188
Gráfico V.4	Regiones seleccionadas: formación bruta de capital fijo y acervo de capital del gobierno general, 2015 y 2019	189

Recuadros

Recuadro II.A2.1	Metodología empleada para calcular las proyecciones de los indicadores seleccionados y la posibilidad de que en 2030 se haya alcanzado la meta a la que se refieren	58
Recuadro III.1	Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030: prioridades y hallazgos en relación con América Latina y el Caribe	95
Recuadro III.2	El Acuerdo de Escazú: objetivo y avances	113
Recuadro V.1	<i>Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común N° 6</i> , "Reformas de la arquitectura financiera internacional": propuestas para la reforma de la arquitectura financiera internacional	193

Diagramas

Diagrama I.1	Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo	29
Diagrama III.1	América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 1, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030	66
Diagrama III.2	América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 2, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030	80
Diagrama III.3	América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 13, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030	90
Diagrama III.4	Instrumentos para la gestión del cambio climático y políticas sectoriales	100
Diagrama III.5	América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 16, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030	102
Diagrama III.6	América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 17, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030	115

Imágenes

Imagen IV.1	Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición de los sistemas alimentarios	143
Imagen IV.2	Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición energética	149
Imagen IV.3	Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición digital	154
Imagen IV.4	Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición educativa	158
Imagen IV.5	Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición del empleo y la protección social	162
Imagen IV.6	Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición climática	168

Prólogo

La Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, realizada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2023, coincidió con la mitad del período acordado por los países miembros para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desafortunadamente, el examen de los avances mostró, en el caso de la mayoría de los indicadores de seguimiento de los ODS, una falta de convergencia entre las trayectorias necesarias para alcanzar dichos Objetivos y las trayectorias observadas, lo que hace evidente la urgencia de ajustar el rumbo y al mismo tiempo acelerar el paso. Por ello, la declaración política de la Cumbre incorpora una hoja de ruta para volver a encaminar al planeta hacia el logro de los ODS mediante acciones ambiciosas, justas y transformadoras.

A nivel mundial, las previsiones de las Naciones Unidas apuntan a que, de mantenerse las tendencias, solo un 15% de las metas se habrán cumplido en 2030. En la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que se han alcanzado o se alcanzarán hacia 2030 un 22% de las metas, que en el caso del 46% de ellas se avanza con una dirección favorable pero no a la velocidad necesaria para cumplirlas y que el 32% restante no llegarían a cumplirse.

El panorama internacional actual y el que se prevé en el futuro próximo plantea desafíos diversos y complejos a América Latina y el Caribe en su esfuerzo por acelerar el paso hacia el cumplimiento de los ODS. Por una parte, coexisten varias tendencias desfavorables: lento crecimiento de las economías, el comercio y la inversión, aumento y mayor diversidad de los flujos migratorios, desigualdades crecientes dentro de los países y entre ellos, inseguridad alimentaria, impactos crecientes de la revolución tecnológica y del cambio climático, mayores costos del financiamiento internacional y un fuerte proceso de redefinición de la globalización, alimentado por la nueva geoeconomía y geopolítica. Estas tendencias no solo coexisten, sino que varias de ellas parecen haber llegado para quedarse, dando lugar a lo que se ha denominado “permacrisis”: una nueva normalidad, en la que el mundo seguirá experimentando choques y sucesos inesperados procedentes de diferentes fuentes, un escenario que subraya la importancia de llevar adelante políticas y acciones que aumenten la resiliencia de los sistemas económicos, sociales y ambientales. Se trata también de una nueva era en lo referente a la globalización, caracterizada por una mayor descentralización en una red de polos regionales (poliglobalización) y un fuerte predominio de la geopolítica, con bloques no solo en competencia en lo económico y lo militar, sino también con diferentes visiones del mundo.

El examen detallado de los avances y retrocesos en relación con los ODS priorizados en 2024 en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible revela los desafíos que presenta el complejo contexto internacional. El análisis muestra la necesidad de realizar grandes transformaciones en distintos ámbitos para desencadenar procesos de cambio estructural que aceleren sostenidamente el avance hacia el cumplimiento de las metas de los ODS en 2030.

El bajo dinamismo de las economías latinoamericanas y caribeñas es uno de los aspectos que obstaculizan el progreso hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible en la región. Desde hace tres lustros se observa un lento crecimiento del PIB regional, que dificulta el efecto deseado de las políticas dirigidas a avanzar hacia el logro de los ODS. Para 2024 se espera un crecimiento económico de la región de solo un 1,9% —un 1,4% en América del Sur, un 2,7% en el grupo formado por Centroamérica y México, y un 2,6% en el Caribe—, con lo que se mantiene la senda de bajo dinamismo.

A fin de incrementar la tasa de crecimiento se requiere superar la baja tasa de inversión de la región, de alrededor del 20% del PIB, que ha permanecido por décadas bajo los niveles necesarios para impulsar un crecimiento alto y sostenido, así como la creación de empleos decentes en toda América Latina y el Caribe. Una política de desarrollo productivo moderna puede incentivar las inversiones en sectores impulsores clave, que impacten en el crecimiento y favorezcan el cambio de las estructuras productivas y, con ello, el desarrollo sostenible de la región.

Para acelerar el paso hacia el cumplimiento de los ODS se requiere también avanzar en las transiciones clave en las áreas de los sistemas alimentarios, el acceso a la energía y su asequibilidad, la conectividad digital, la educación, el empleo y la protección social, y el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. Como ha indicado el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, las seis transiciones pueden tener efectos catalizadores y multiplicadores en relación con todos los ODS y un impacto determinante para alcanzarlos¹.

Dichas transiciones deben planearse con inteligencia prospectiva, articularse y redireccionarse hacia los objetivos deseados. Esto supone el diseño e implementación de una nueva generación de políticas públicas, formuladas con el propósito de que lleguen a ser políticas de Estado, que conlleven una visión de futuro y estén dotadas de gobernanza estratégica y gestión anticipatoria, y que sean resultado de una participación incluyente y democrática de los actores del desarrollo en espacios y procesos de diálogo y gobernanza apropiados a cada una de las diferentes transiciones.

Alcanzar las metas de los ODS depende en gran medida de la intervención estratégica de todos los actores a nivel nacional, subnacional y local, en comunidades, ciudades y regiones de cada país. La experiencia de los primeros ocho años de implementación de la Agenda 2030 muestra los resultados positivos que tienen la cooperación y la coordinación de acciones. Existe un amplio espacio en América Latina y el Caribe para profundizar en dichos aspectos mediante el intercambio de ideas, experiencias y lecciones aprendidas por parte de los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las entidades de cooperación de la región.

La huella institucional que ha dejado el proceso de implementación de la Agenda 2030 ha reforzado las capacidades de los países para afrontar los desafíos del futuro. Dicho legado debe aprovecharse y potenciarse para poner en práctica políticas urgentes dirigidas a reencauzar la trayectoria hacia el cumplimiento de los ODS. Para ello, se requieren también mayor inversión y la búsqueda de modalidades de financiamiento novedosas, así como horizontes temporales de planificación más largos.

En un marco de incertidumbre sobre el cumplimiento de los ODS, el Secretario General António Guterres ha hecho un enérgico llamado al mundo a redoblar los esfuerzos dirigidos a lograrlo. Ha afirmado que la Cumbre del Futuro, que se celebrará en septiembre de 2024, ofrece la oportunidad de dar forma al multilateralismo de los próximos años. Junto con advertir que el mundo está entrando en una era de caos, ha dicho que se necesita reforzar y renovar los marcos mundiales de paz y seguridad para hacer frente a las complejidades del mundo multipolar actual. Ha insistido en una reforma de la arquitectura financiera internacional, anticuada, disfuncional e injusta, para que responda a las necesidades de todos los países, y las instituciones y los marcos financieros sean verdaderamente universales e inclusivos².

Los retos para los países de la región son de gran envergadura. El riesgo de alejarse de la senda que conduce hacia el desarrollo sostenible es evidente y ya no hay tiempo para pausas y menos aún para retrocesos. En este contexto, la CEPAL reitera su compromiso de contribuir al cumplimiento de los ODS en 2030, mediante la organización de las reuniones anuales del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, el apoyo en la realización de exámenes nacionales y locales voluntarios sobre el avance y los desafíos de los ODS, la cooperación técnica en diversos campos y otras variadas intervenciones que se examinan en este informe sobre el avance en el cumplimiento de la Agenda 2030 en la región.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

¹ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS), *Seis transiciones: vías de inversión para alcanzar los ODS*, 2023 [en línea] <https://unsdg.un.org/resources/six-transitions-investment-pathways-deliver-sdgs>.

² Naciones Unidas, "Observaciones del Secretario General de la ONU ante la Asamblea General sobre las prioridades para 2024", 7 de febrero de 2024 [en línea] <https://mexico.un.org/es/259974-observaciones-del-secretario-general-de-la-onu-ante-la-asamblea-general-sobre-las>.

Introducción

La segunda mitad del período acordado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ya está en curso. Corresponde a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentar el séptimo informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.

El presente informe se enmarca en un complejo escenario mundial marcado por la continuación de las diversas crisis que se han venido manifestando desde hace varios años, vinculadas al lento crecimiento de la economía y del comercio, al cambio climático, a las migraciones forzadas, a los conflictos geopolíticos y a las recientes crisis humanitarias causadas por los enfrentamientos bélicos que están teniendo lugar en Europa y el Oriente Medio.

En el ámbito regional, el escenario no es menos complejo. Como resultado del contexto mundial y de los condicionantes estructurales propios de la región, América Latina y el Caribe exhibe un ritmo de crecimiento muy lento y una elevada prevalencia de empleo precario, lo que conlleva un deterioro de los niveles de bienestar social y de progreso material. A estas circunstancias, que obstaculizan el avance hacia el cumplimiento de los ODS en la región, se suman los desafíos regionales de corto plazo.

En el capítulo I del informe se examinan en profundidad tanto el panorama internacional de lenta evolución económica, fragmentación entre las grandes potencias y compleja situación geopolítica como los desafíos a los que se enfrenta la región en materia de desarrollo sostenible. También se discute la implementación de políticas de desarrollo productivo, que pueden contribuir significativamente a la recuperación de la tasa de crecimiento económico, cimentándola en una base sostenible y duradera, así como a la aceleración del avance hacia los ODS.

Ante este complejo escenario regional y mundial, para avanzar hacia la consecución de los ODS en América Latina y el Caribe, es preciso brindar un mayor impulso al diseño y la implementación de políticas innovadoras con una visión estratégica a largo plazo. Para ello, resulta necesario disponer de información que permita definir y dimensionar con mayor claridad los retos a los que se enfrenta la región, a fin de poder tomar decisiones con base empírica y diseñar escenarios futuros deseables, así como las rutas para alcanzarlos.

El capítulo II se centra en la medición de la evolución de los indicadores y las metas de los ODS a nivel regional y para tres subregiones: América del Sur, Centroamérica y México y el Caribe. La CEPAL estima que solo el 22% de las metas sobre las que se cuenta con información exhibe un comportamiento que permite prever su cumplimiento en 2030. El 46% de ellas presenta una tendencia correcta, pero insuficiente para alcanzarse en el plazo establecido, y el restante 32% muestra una tendencia de retroceso que hace muy poco probable su cumplimiento en 2030.

En el capítulo III se presentan los avances y desafíos relacionados con los cinco ODS que fueron seleccionados para estudiarse en profundidad en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible: el Objetivo 1 (fin de la pobreza), el Objetivo 2 (hambre cero), el Objetivo 13 (acción por el clima), el Objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y el Objetivo 17 (alianzas para lograr los Objetivos). El análisis de la evolución reciente de los indicadores y metas de estos ODS permite apreciar la magnitud de los esfuerzos que deberían emprenderse para acercarse a su cumplimiento en 2030. La trayectoria de algunos indicadores es preocupante, y pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo acciones inmediatas para mejorar la institucionalidad y la gobernanza, así como de convocar tanto a los sectores público y privado como a la sociedad civil a realizar esfuerzos conjuntos y adquirir compromisos en este sentido.

Para retomar una trayectoria que conduzca al cumplimiento de los ODS en los plazos establecidos, es importante contar con alternativas para abordar los problemas más urgentes, basadas tanto en experiencias exitosas como en conocimiento experto. La segunda parte del informe se refiere a dos de estas alternativas.

En el capítulo IV se discute, desde la perspectiva de la región, la propuesta del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, centrada en impulsar un conjunto de seis transiciones justas hacia la sostenibilidad que pueden acelerar el paso hacia el cumplimiento de los ODS. La CEPAL ha determinado que estas transiciones son fundamentales para impulsar el desarrollo productivo, inclusivo y sostenible de los países de la región. Se refieren específicamente a las siguientes áreas: i) sistemas alimentarios, ii) acceso a la energía y su asequibilidad, iii) conectividad digital, iv) educación, v) empleo y protección social y vi) cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. En cada caso se analizan las características deseables de la transición en cuestión, los desafíos para hacerla realidad y la naturaleza de las inversiones necesarias para lograrla.

En el capítulo V se examina la evolución reciente de las fuentes de financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Se hace hincapié en la necesidad de ampliar la disponibilidad de recursos financieros y en las propuestas de política necesarias para recuperar el rumbo hacia el logro de los ODS. Se analiza la evolución reciente de las fuentes de financiamiento interno y externo, incluidos los mecanismos novedosos para la gestión de la deuda, y la urgencia de reformar la arquitectura y la institucionalidad del sistema financiero internacional.

Finalmente, el informe concluye con una recopilación de los principales hallazgos y un conjunto de recomendaciones encaminadas a profundizar en el análisis de las alternativas de políticas y acciones necesarias para acercar la evolución de los indicadores a las metas propuestas para 2030.



PARTE I

Avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible



CAPÍTULO I

Hacia un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe

Introducción

- A. El contexto internacional: la geopolítica al volante de las relaciones entre los países
 - B. El panorama macroeconómico regional: actividad económica, consumo, exportaciones e importaciones, inflación, crecimiento y empleo
 - C. El cambio hacia un nuevo modelo de desarrollo productivo, inclusivo y sostenible: la importancia de las políticas de desarrollo productivo y el enfoque de clústeres
 - D. Conclusiones
- Bibliografía

Introducción

En 2023, el dinamismo de la economía mundial continuó siendo escaso. Si bien disminuyó la inflación, las tasas de interés de las principales economías no se redujeron, por lo que los costos de financiamiento se mantuvieron elevados, situación que no se espera que cambie durante los próximos años. Esto contribuyó a la disminución tanto del crecimiento del PIB y del comercio respecto de 2022 como de los flujos de capital hacia las economías emergentes.

La actividad económica de América Latina y el Caribe ha continuado exhibiendo una trayectoria de bajo crecimiento con respecto a su promedio histórico (CEPAL, 2023a). En comparación con la situación observada en 2022, todas las subregiones presentaron un menor crecimiento en 2023, y la desaceleración más pronunciada se registró en América del Sur. Los niveles de deuda soberana, si bien se han reducido, son aún muy elevados, lo que, sumado al aumento del costo del financiamiento externo e interno, ha mantenido las restricciones en el espacio fiscal (CEPAL, 2023a).

En el ámbito monetario, aunque la inflación ha continuado a la baja, la política monetaria sigue teniendo un sesgo restrictivo, debido a los efectos que la reducción de tasas podría tener sobre los flujos de capital y el tipo de cambio, considerando que, como ya se ha mencionado, en los países desarrollados las tasas de interés se mantuvieron altas. Se observa también una desaceleración de la capacidad de inversión y de creación de empleo en todas las ramas de actividad, así como la persistencia de elevados niveles de informalidad y grandes brechas de género, en especial en lo que respecta a las tasas de participación y de desocupación.

En este contexto, las políticas que se han venido aplicando en América Latina y el Caribe desde hace alrededor de cuatro décadas han sido insuficientes para impulsar el desarrollo sostenible de la región. En particular, como se detallará en el capítulo II, un gran número de metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) muy probablemente no se alcanzarán en 2030. Resulta fundamental comenzar rápidamente la transición hacia un modelo capaz de impulsar transformaciones que se reflejen en el desempeño del aparato productivo, social y ambiental y, por lo tanto, en el objetivo central de alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible. Ello, a su vez, exige realizar cambios institucionales de envergadura en el dominio de las políticas públicas. Es necesario y urgente llevar a cabo profundas transformaciones en materia de políticas, que incidan no solo en la decisión de “qué” hacer, sino también en la de “cómo” hacerlo. Estas modificaciones deben afectar tanto a las políticas de desarrollo productivo como a las políticas macroeconómicas coadyuvantes (fiscales, monetarias y cambiarias) que puedan facilitar su implementación y potencien su impacto en el crecimiento y la productividad, y deben realizarse con una perspectiva estratégica de largo plazo, que propicie la efectividad de las instituciones y promueva cambios estructurales virtuosos y perdurables.

Tras esta introducción, en las secciones A y B de este capítulo se presenta la evolución reciente de los contextos internacional y regional, con el objetivo de comprender cómo influyen sobre los considerables desafíos que plantea la consecución de los ODS en la región. A continuación, en la sección C, se discute el necesario proceso de cambio hacia un nuevo modelo de desarrollo productivo, inclusivo y sostenible, que puede desencadenarse a partir de la implementación de políticas de desarrollo productivo, dirigidas particularmente a fomentar el desarrollo de clústeres clave. En la sección D, por último, se presentan las conclusiones de este análisis.

A. El contexto internacional: la geopolítica al volante de las relaciones entre los países

Los países latinoamericanos y caribeños se enfrentan a retos derivados tanto de la situación de la economía mundial como de las mismas dinámicas regionales. La globalización —como se conoció a partir de la década de los noventa del siglo pasado— ha cambiado y continúa cambiando. El sistema multilateral basado en reglas claras y predecibles, con cadenas globales de producción altamente fragmentadas basadas en la búsqueda de la eficiencia, está, en la actualidad, cediendo terreno ante otro en que la toma de decisiones está guiada por motivos de carácter político más que económico. Mientras que antes se celebraba la interdependencia y se confiaba en las organizaciones multilaterales para dirimir controversias entre Estados soberanos, el sistema actual se basa menos en reglas y más en la estrategia y el poder.

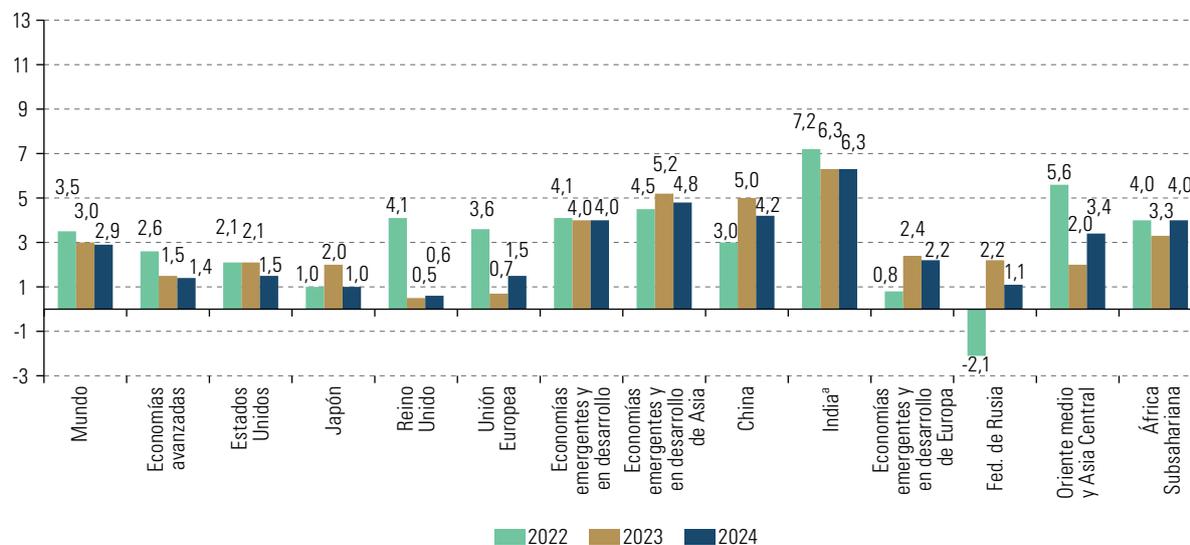
La transformación de las cadenas globales de producción, el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania y la competencia productiva y tecnológica entre las grandes potencias han contribuido a debilitar el ritmo de crecimiento global, y han generado mayor volatilidad en los mercados financieros y de materias primas internacionales. Esto ha reforzado las presiones inflacionarias mundiales y ha llevado a los bancos centrales a endurecer la política monetaria de manera acelerada y sincronizada para anclar las expectativas de inflación, reduciendo significativamente los flujos de capital hacia los mercados emergentes.

Las grandes potencias económicas del mundo temen la interdependencia y buscan activamente la reducción de riesgos. Incentivan también una nueva generación de políticas industriales y la relocalización de sus cadenas de producción. Todos estos elementos afectan seriamente el crecimiento de América Latina y el Caribe e influyen en su toma de decisiones económicas, ya que fuerzan a la región a tener en cuenta situaciones geopolíticas sobre las que no ejerce ningún control.

El conflicto entre Hamás e Israel se ha sumado a un conjunto de crecientes tensiones geopolíticas que están llevando al mundo hacia una mayor fragmentación geoeconómica, incrementando así la inestabilidad y la incertidumbre en los ámbitos económico y social. Se prevé que las tasas de interés se mantendrán en niveles elevados, y que incluso podrían seguir aumentando si resurgieran las presiones inflacionarias. Por su parte, la crisis en el sector inmobiliario de China introduce un riesgo adicional en el panorama económico mundial. Una desaceleración más pronunciada de lo previsto en ese país podría tener repercusiones significativas en el desempeño económico mundial, lo que afectaría especialmente a sus socios comerciales, entre los que se incluyen la mayoría de los países de la región. Además, esta situación podría tener un impacto directo en los precios de las materias primas a nivel internacional (CEPAL, 2023a).

Se estima que la economía mundial creció un 3,0% en 2023, y se espera un crecimiento del PIB del 2,9% para 2024 (véase el gráfico I.1), cifras que continúan por debajo del promedio del 3,8% anual observado entre 2000 y 2019. En cuanto a las economías avanzadas, se calcula que su crecimiento se desacelerará del 2,6% registrado en 2022 a un 1,5% en 2023 y un 1,4% en 2024, en un contexto marcado por un desempeño mejor de lo proyectado a mediados de año en el caso de los Estados Unidos, pero peor que el previsto en el caso de la Unión Europea (el primer y el tercer socio comercial de América Latina y el Caribe, respectivamente). En lo que respecta a las economías de los mercados emergentes y en desarrollo, se estima una tasa de crecimiento del 4,0% tanto en 2023 como en 2024, en comparación con la del 4,1% registrada en 2022. Dentro de este grupo, se prevé un crecimiento del 5,0% en 2023 y del 4,2% en 2024 en el caso de China, el segundo socio comercial de la región, dada la continuidad de la crisis por la que atraviesa el sector inmobiliario en ese país (CEPAL, 2023a).

Gráfico I.1
Regiones y países seleccionados: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), 2022
y proyecciones para 2023 y 2024
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook: Navigating Global Divergences*, Washington D. C., 2023.

^a El año fiscal comienza en abril y termina en marzo del año siguiente.

En un contexto caracterizado por una reducción de la demanda y una menor expansión del producto mundial, el volumen del comercio internacional de bienes creció solo un 3,2% en 2022, lo que representa una marcada desaceleración tras la expansión del 10,8% registrada en 2021 (CEPAL, 2023b) (véase el gráfico I.2). En 2023, el dinamismo del comercio regional de bienes mostró una tendencia descendente, especialmente en lo relativo a las importaciones. Entre enero y agosto de 2023, el volumen exportado creció a una tasa interanual del 1,0%, que no fue suficiente para compensar la caída de los precios (de un -3,5%). En consecuencia, el valor exportado registró una disminución del 2,4% en dicho período. En el caso de las importaciones, tanto los precios como los volúmenes presentaron caídas interanuales en los ocho primeros meses del año (con variaciones del -2,5% y el -4,5%, respectivamente) (CEPAL, 2023b). Se estima que en 2024 el comercio se expandirá un 3,3%.

En cuanto a los precios de las materias primas, los de los bienes no energéticos mantuvieron, durante 2023, la tendencia a la baja que se venía observando desde la segunda mitad de 2022. Por el contrario, los precios de los bienes energéticos, especialmente los del petróleo, han experimentado un aumento desde la mitad de 2023 (CEPAL, 2023a). A pesar de este incremento, en 2023 los precios de los bienes energéticos se ubicaron un 21% por debajo de los niveles promedio vigentes en 2022, y los precios de los productos básicos fueron en promedio un 11% inferiores (véase el cuadro I.1). Esto no solo se debe a la alta base de comparación (de 2022), sino también a la desaceleración de la actividad económica que se ha experimentado a nivel mundial. Para 2024, se prevé que los precios se reducirán un 1,0% con respecto a los vigentes en 2023. Cabe destacar que, a pesar de las disminuciones de precios registradas en 2023 y las proyectadas para 2024, los precios de los productos básicos seguirían estando más de un 30% por encima de los niveles promedio de 2019, antes del inicio de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (CEPAL, 2023a).

Gráfico I.2

Volumen de comercio mundial: variación interanual, enero de 2018 a agosto de 2023 y proyección para 2023
(En porcentajes, sobre la base de un índice desestacionalizado)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), World Trade Monitor [base de datos en línea] <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>; Organización Mundial del Comercio (OMC), *Global Trade Outlook and Statistics Update: October 2023*, Ginebra, 2023.

^a Proyección de la OMC para 2023.

Cuadro I.1

Precios internacionales de los productos básicos: variación interanual en 2022, variación interanual proyectada para 2023 y 2024 y comparación entre los precios promedio de 2024 y 2019

(En porcentajes)

	2022	2023	2024	2024 en comparación con 2019
Productos agropecuarios	13	-3	-4	34
Alimentos, bebidas y oleaginosas	16	-3	-5	43
Alimentos	15	3	-4	36
Bebidas tropicales	20	0	-3	76
Aceites y semillas oleaginosas	16	-11	-6	44
Materias primas silvoagropecuarias	1	-1	1	3
Minerales y metales	-9	-5	-2	27
Energía	48	-21	2	36
Petróleo crudo	39	-17	3	34
Derivados	59	-17	1	43
Carbón	101	-50	-15	42
Gas natural	65	-60	30	29
Total	15	-11	-1	32
Total sin incluir la energía	1	-4	-3	30

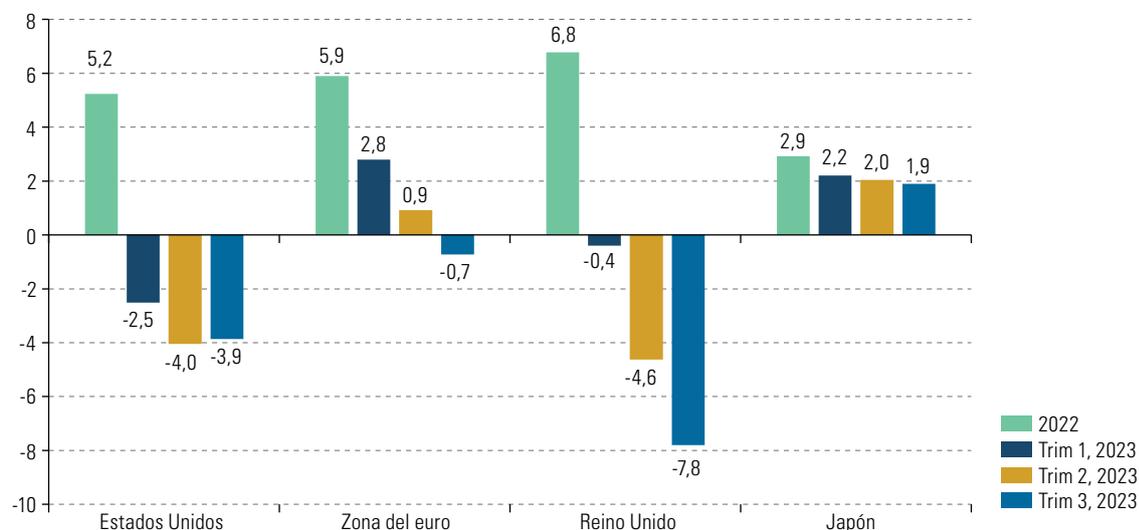
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)", Washington D. C., 2 de noviembre de 2023; *Commodity Markets Outlook, October 2023: Under the Shadow of Geopolitical Risks*, Washington D. C., 2023; Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>; Economist Intelligence Unit (EIU), "CountryData" [base de datos en línea] <https://store.eiu.com/product/countrydata>; Administración de Información Energética de los Estados Unidos, *Short-Term Energy Outlook*, Washington D. C., septiembre de 2023; Banco Central de Chile, *Informe de Política Monetaria: septiembre 2023*, Santiago, 2023; Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), *Reporte de inflación setiembre 2023: panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2023-2024*, Lima, 2023; y Bloomberg.

Nota: Las cifras de 2023 son estimaciones y las de 2024 son proyecciones.

A nivel general, se estima que la inflación promedio mundial disminuyó del 8,7% en 2022 al 6,9% en 2023, y se espera que dicho valor se reduzca al 5,8% en 2024, cifra que aún se ubicaría por encima del promedio del 3,6% registrado en la década anterior a la pandemia (2010-2019). Cabe destacar también que, en 2022, la tasa de inflación interanual promedio de los precios al consumidor fue más alta en las economías emergentes y en desarrollo que en las economías avanzadas, como había ocurrido en el período 2010-2019. Se estima que también lo fue en 2023 y que continuará siéndolo en 2024.

En el ámbito financiero, aunque la volatilidad financiera mundial fue, en promedio, menor en 2023 que en 2022, las condiciones de financiamiento continúan siendo significativamente restrictivas. Las continuas alzas en las tasas de interés de política aplicadas por los países desarrollados no solo han elevado los costos de acceso al financiamiento en estas economías, sino que también han provocado un aumento generalizado de los costos de financiamiento de los mercados emergentes, incluida América Latina y el Caribe. De hecho, el nivel actual de restricción no se había visto desde la crisis financiera mundial de 2008-2009. El endurecimiento de las condiciones financieras refleja la contracción de la liquidez mundial observada en 2023, que se produjo de manera simultánea en los Estados Unidos, la zona del euro y el Reino Unido (CEPAL, 2023a) (véase el gráfico I.3).

Gráfico I.3
Tasa de variación de la oferta monetaria de los principales bancos centrales del mundo, 2022
y tres primeros trimestres de 2023
(En porcentajes)



Fuente: Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Economic Data", Federal Reserve Economic Data (FRED), 2023 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/>.

Nota: La oferta monetaria se refiere al agregado monetario M2 en el caso de los Estados Unidos y al M3 en la zona del euro, el Reino Unido y el Japón.

En un contexto financiero más restrictivo, el nivel de la deuda mundial ha aumentado, especialmente en las economías desarrolladas. Esto, a su vez, ha contribuido a incrementar el costo del endeudamiento para los países en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe, y a reducir el volumen de la deuda emitida por estos países en los mercados de capitales internacionales. En 2023, los países en desarrollo emitieron deuda en moneda extranjera por un monto equivalente a 360.000 millones de dólares. Este volumen de deuda fue inferior al emitido en 2022 por un valor de 380.000 millones de dólares (CEPAL, 2023a). Más importante aún es el hecho de que el alto costo de financiamiento de la deuda ha incrementado el riesgo de suspensión de pagos en varios países en desarrollo (CEPAL, 2023a).

En 2022, la inversión extranjera directa totalizó 1,29 billones de dólares a nivel mundial, lo que representó una reducción del 12% en comparación con 2021 (CEPAL, 2023c). Por su parte, los flujos de capitales hacia los mercados emergentes continúan en niveles bajos en la comparación histórica. De hecho, en el tercer trimestre de 2023, se observaron salidas netas de flujos de capitales de cartera desde los mercados emergentes, lo que coincide con una mayor demanda de dólares y una apreciación de esa moneda a nivel mundial (CEPAL, 2023a).

En síntesis, el panorama internacional reciente y el que se avecina confirman los desafíos a los que se enfrenta América Latina y el Caribe para salir de la crisis del desarrollo por la que atraviesa. La pausada evolución del crecimiento, la inversión y el comercio internacionales que se ha documentado en este capítulo inciden en la dinámica de la región, que presenta también un ritmo muy pausado en lo que respecta al crecimiento del producto, la productividad y el empleo, y en la que continúan sintiéndose los efectos desencadenados por la pandemia de COVID-19.

Para incrementar el ritmo de avance hacia la consecución de los ODS en 2030, se requiere un esfuerzo considerable por parte de todos los actores, con políticas y acciones dirigidas específicamente a lograr este propósito. Además, se necesita una estrategia de desarrollo de largo alcance, centrada en el objetivo de aumentar la tasa de crecimiento del producto de manera sostenida durante largos períodos de tiempo. Para ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone la reactivación de un conjunto de políticas de desarrollo productivo que, mediante el impulso a ciertos sectores que se consideran estratégicos por su efecto de arrastre en el resto de la economía, pueden dar viabilidad a las seis transiciones que se presentan en el capítulo IV: la alimentaria, la energética, la digital, la educativa, la del empleo y la protección social y la climática, que se retroalimentan entre sí y tienen la capacidad de contribuir decisivamente a acelerar el logro de los ODS.

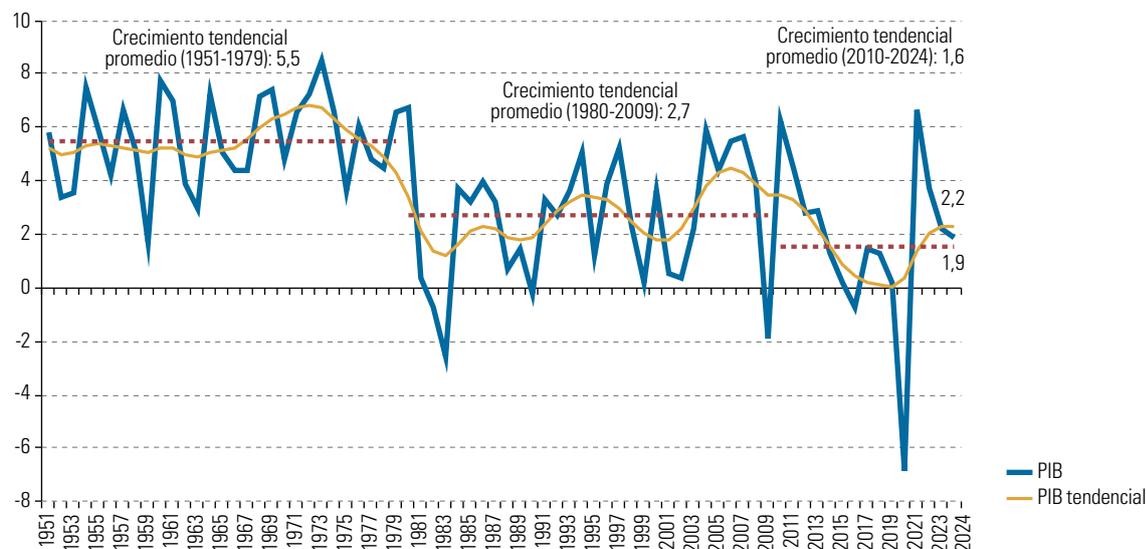
B. El panorama macroeconómico regional: actividad económica, consumo, exportaciones e importaciones, inflación, crecimiento y empleo

La actividad económica de América Latina y el Caribe continúa exhibiendo una trayectoria de bajo crecimiento asociada a factores como una política más restrictiva para controlar la inflación, un impulso externo más atenuado y el debilitamiento del consumo —en especial, del privado— y de la formación bruta de capital fijo (CEPAL, 2023a). La moderación del crecimiento de la actividad económica ha sido generalizada en todas las ramas, sobre todo en la industria manufacturera.

En 2023, América Latina y el Caribe registró una tasa de variación anual del PIB estimada del 2,2%. Si bien presentaron diferencias, las tres subregiones mostraron un menor crecimiento en 2023 con respecto a 2022: América del Sur creció un 1,5% (3,8% en 2022); el grupo conformado por los países de Centroamérica y México, un 3,5% (4,1% en 2022), y el Caribe (sin incluir Guyana¹), un 3,4% (6,4% en 2022). La desaceleración fue más pronunciada en la subregión de América del Sur, y todavía más si no se incluye al Brasil. Para 2024, se espera que la tasa de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe sea del 1,9% en promedio, y que se mantenga esta dinámica de bajo crecimiento. Todas las subregiones crecerían menos que en 2023: América del Sur crecería un 1,4%; Centroamérica y México, un 2,7%, y el Caribe, un 2,6% (sin incluir Guyana). En este contexto, los espacios de política fiscal y monetaria continuarían siendo limitados en los países de la región. El bajo crecimiento esperado no es un problema coyuntural, sino que refleja la caída que se ha venido observando en la tasa de crecimiento tendencial del PIB regional (véase el gráfico I.4).

¹ Se estima que la tasa de crecimiento de Guyana en 2023 fue del 40%.

Gráfico I.4
América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB)
y del PIB tendencial, 1951-2024
(En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2018)



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

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

La cuenta corriente de la balanza de pagos de América Latina cerró 2023 con un déficit del 1,4% del PIB, lo que constituye una mejora con respecto al año anterior, cuando el déficit fue del 2,6% del PIB. Este resultado se explica por la mejora de la balanza de bienes, que se tornó superavitaria, por la disminución del déficit de los servicios y las rentas, y por la estabilidad exhibida por la balanza de transferencias corrientes.

El valor de las exportaciones de bienes descendió, debido a una caída del precio (5,0%) que no alcanzó a verse compensada por el incremento del volumen exportado (3,0%). Por otra parte, el valor de las importaciones de bienes se redujo en mayor medida (un 6,0%), como resultado de la reducción tanto del volumen (3,0%) como del precio (3,0%) de los bienes importados. Debido a la dinámica descrita, la balanza de bienes registró un superávit equivalente al 0,6% del PIB. Los términos de intercambio de América Latina, por su parte, se redujeron un 2,6% en 2023, debido a que, según las estimaciones, el precio de las exportaciones cayó un 5,0%, mientras que el precio de las importaciones disminuyó un 3,0%. Sin embargo, hay que considerar las diferencias que se registraron entre las subregiones de América Latina, debido a la distinta estructura de importación y exportación de cada una de ellas. En América del Sur, los términos de intercambio cayeron un 4,4%, ya que los países de esta subregión son principalmente exportadores de alimentos, minerales y energía, rubros cuyos precios disminuyeron en 2023. En Centroamérica, por el contrario, al ser los países de esta subregión importadores netos de dichos productos, se estimó una leve alza de los términos de intercambio (0,9%).

En 2023, se calcula que el déficit de la cuenta de servicios se redujo en América Latina y el Caribe. Las exportaciones de servicios crecieron un 14,0% en 2023 (en especial por el turismo, actividad esencial para las economías del Caribe y para algunas economías centroamericanas), tasa de crecimiento que duplica la del 7,0% esperada en las importaciones de servicios.

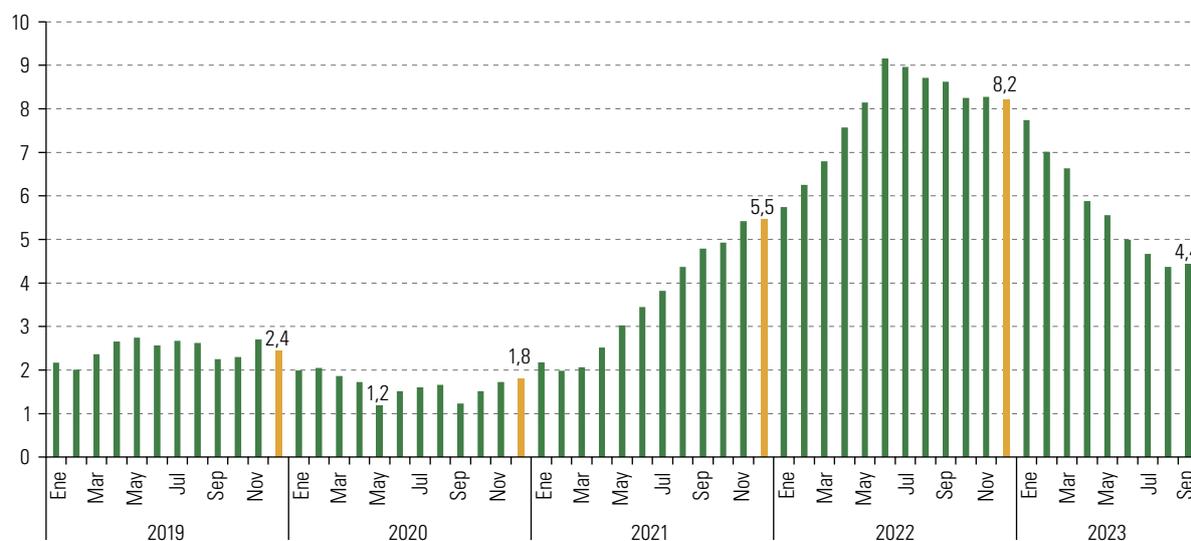
En 2023, las remesas de divisas provenientes de los trabajadores migrantes, que constituyen el principal componente de la balanza de transferencias corrientes, crecieron un 8,5% interanual, de acuerdo con las cifras totales correspondientes a los países respecto de los cuales se cuenta con información. Esa tasa representa una desaceleración con respecto al crecimiento del 11,6% registrado en 2022, y una vuelta a las tasas de crecimiento que se registraban antes de la pandemia, a saber, un 8,7% promedio anual en el período 2015-2019.

La emisión internacional de deuda sigue en un nivel muy bajo, en un contexto en que las condiciones crediticias son estrechas y aparecen nuevos riesgos externos, aunque las emisiones temáticas mantienen su relevancia. La entrada de flujos financieros permanece en un nivel relativamente estable, sostenido solo por la inversión directa, mientras que los demás flujos financieros exhiben salidas netas en la región.

En el ámbito fiscal, de las proyecciones oficiales de los países se desprende que el gasto total se incrementó ligeramente en América Latina en 2023, interrumpiendo la tendencia a la baja registrada tanto en 2021 como en 2022, mientras que se produjo una reducción de los ingresos tributarios. En consecuencia, se estima que el déficit global aumentó en 2023 y que el resultado primario se volvió deficitario, después de haber registrado un superávit en 2022. Por otro lado, en el Caribe se estima un aumento del superávit primario, debido a la contracción que se produjo en el gasto primario. Aunque, a septiembre de 2023, se observaba una disminución de la deuda pública, esta se habría mantenido en niveles elevados, lo que, sumado al aumento de las tasas de interés tanto internas como internacionales y a la caída esperada de los ingresos tributarios, permite prever una reducción del espacio fiscal en la región.

La inflación siguió disminuyendo en la gran mayoría de las economías de la región a partir de junio de 2022. A septiembre de 2023, la mediana de la inflación regional era del 4,4%, lo que representaba una caída de 4,2 puntos porcentuales con respecto a la mediana regional de septiembre de 2022 (véase el gráfico I.5). La reducción de la inflación fue generalizada, excepto en las economías con inflación crónica.

Gráfico I.5
América Latina y el Caribe: mediana de la tasa anual de variación del índice de precios al consumidor, enero de 2019 a septiembre de 2023
(En porcentajes)



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

Ante la reducción de las tasas de inflación, las autoridades monetarias de la región han revisado a la baja, de manera cautelosa, las tasas de referencia de la política monetaria. La cautela en el relajamiento de la postura de política monetaria obedece, por un lado, a la persistencia de una inflación subyacente, y por otro lado, a consideraciones acerca del posible efecto del acortamiento de los diferenciales de tasa respecto de las tasas vigentes en países avanzados sobre el tipo de cambio y los flujos de capitales. A ello se suma la preocupación sobre la incertidumbre provocada por la situación geopolítica mundial —y el riesgo que plantea para los precios de la energía—, así como los efectos del fenómeno El Niño sobre la oferta de alimentos (CEPAL, 2023a). Como resultado, el crecimiento del crédito interno neto continuó desacelerándose en términos nominales en 2023.

En este contexto, la capacidad de crear empleo de las economías de América Latina y el Caribe muestra una desaceleración en todas las ramas de actividad. Se estima que, en 2023, el número de ocupados aumentó un 1,4%, lo que supone una reducción de 4 puntos porcentuales con respecto al 5,4% registrado en 2022. Se prevé que este menor nivel de creación de empleo continuará en 2024, año en el que se proyecta que el número de ocupados crecerá un 1,0%. Durante 2023, el bajo ritmo de creación de puestos de trabajo vino acompañado de un aumento del número de personas inactivas (1,8%) respecto de los niveles observados en 2022 (CEPAL, 2023a). Resulta preocupante constatar que, tras mostrar una tendencia a la recuperación durante cinco semestres consecutivos (entre el segundo semestre de 2020 y el segundo semestre de 2022), la tasa de participación laboral regional se redujo 0,1 puntos porcentuales en el primer semestre de 2023 respecto del nivel registrado en el mismo período de 2022, al pasar del 62,6% al 62,5%. Esta situación podría indicar que la recuperación de esta variable, tras el choque que supuso la pandemia, ha llegado a su fin, y el nuevo equilibrio podría estar viéndose afectado por un nuevo choque (CEPAL, 2023a). Las dinámicas antes mencionadas en materia de ocupación e inactividad laboral redundarán en una nueva reducción de la tasa de desocupación regional, que en 2023 se estima en un 6,5% y, para 2024, en un 6,9%. Por su parte, en 2023, la ocupación informal en la región se ha mantenido en un nivel cercano al 48% y no se esperan cambios significativos en esta variable en 2024, sobre todo si aumenta nuevamente la inactividad laboral (CEPAL, 2023a).

Las dinámicas descritas permiten prever que seguirán observándose amplias brechas de género en indicadores como la tasa de desocupación y de participación (CEPAL, 2023d). La tasa de desocupación de los hombres en 2023 se estima en un 5,5% y la de las mujeres, en un 8,0%. En el caso de la tasa de participación, las cifras estimadas son del 74,1% y del 51,9%, respectivamente. Al mismo tiempo, la presencia de las mujeres en el mercado laboral no se ha traducido en una disminución de su participación en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, ni en un aumento significativo de la de los hombres. Esta situación constituye un obstáculo para la inclusión laboral de las mujeres, al que se suma el crecimiento de la demanda de cuidados, agudizada por el envejecimiento poblacional, los cambios en las tendencias epidemiológicas y los efectos del cambio climático (CEPAL, 2023e). El aumento de la demanda de trabajo de cuidados, en un contexto en que este se encuentra feminizado y poco valorado, tendrá un gran impacto en el conjunto del mercado laboral. Además de las desigualdades de género, las desigualdades étnicas y raciales, las brechas asociadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, las desigualdades territoriales o el estatus migratorio también favorecen la reproducción de las desigualdades a lo largo del tiempo en la región (CEPAL, 2023d).

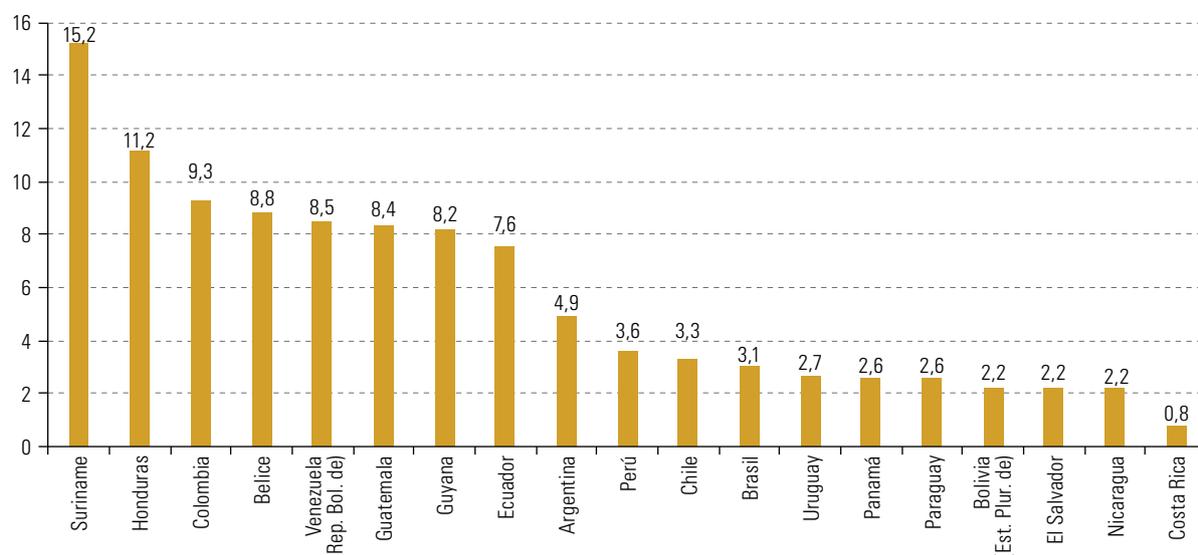
En lo que respecta a la pobreza, se observan mejoras en la región, pero no son suficientes para lograr el cumplimiento de las metas del Objetivo 1 en 2030. En 2022, el porcentaje de personas en situación de pobreza a nivel regional se redujo hasta alcanzar el nivel previo a la pandemia de COVID-19, si bien en más de la mitad de los países continúa superando la cifra registrada en 2019 (CEPAL, 2023d). En cuanto a la desigualdad, la de ingresos ha disminuido en los últimos años,

hasta situarse en niveles inferiores a los que se habían registrado antes del inicio de la pandemia (CEPAL, 2023d). En 9 de 12 países latinoamericanos, el valor del índice de desigualdad de Gini fue inferior al de 2019. Sin embargo, los avances se dieron en un contexto de desigualdad muy elevada, en que el decil más alto recibía un ingreso 21 veces superior al del decil más bajo (CEPAL, 2023d). Además, la concentración del patrimonio era mayor que la del ingreso; en 2021, el patrimonio de los 105 millonarios de la región representaba un 4,0% de la riqueza de toda la población, porcentaje superior al de 2019 y 2020 (CEPAL, 2023d).

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL (2023d), la tasa de pobreza extrema de la región se elevó al 11,4% en 2023, lo que representa un aumento de 2,7 puntos porcentuales con respecto a la registrada en 2015. Mientras que, entre 2010 y 2014, la pobreza extrema disminuyó levemente, a partir de este último año, se ha ido incrementando de manera continua. El año 2022 fue el único momento en que se registró una disminución de este indicador, de magnitud similar al incremento que se había producido a causa de la pandemia de COVID-19 en 2020. Las cifras de pobreza no son más alentadoras: la tasa esperada para 2023, del 29,1%, es 0,1 puntos porcentuales superior a la de 2015.

Además de diversos retos socioeconómicos, la región se enfrenta a enormes desafíos relacionados con la crisis climática; por ejemplo, los efectos de El Niño sobre la oferta de alimentos que se mencionaron anteriormente. Los efectos del cambio climático son cada vez más evidentes en todo el mundo y están causando daño a las personas, las sociedades, las economías y los ecosistemas (CEPAL, 2023e). En América Latina y el Caribe, las sequías, los incendios forestales y las tormentas extremas están aumentando tanto en términos de frecuencia como de intensidad. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, la temperatura ha aumentado entre 0,7 °C y 1,0 °C con respecto al promedio del período 1961-1980, y los días de exposición a olas de calor se han incrementado (véase el gráfico I.6) (CEPAL, 2023e).

Gráfico I.6
América Latina y el Caribe (19 países): cantidad de días adicionales de exposición a olas de calor, 2016-2020 con respecto a 1986-2005
(En número)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H. Pörtner y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

Sin embargo, la acción climática ofrece una oportunidad para impulsar el crecimiento y la innovación, crear empleo e integrar mejor a los países de la región en la economía global, porque las inversiones en este ámbito pueden generar ganancias no solamente ambientales, sino también económicas y sociales. El gran esfuerzo en materia de inversión y financiamiento necesario para fomentar la acción climática no solo impulsaría la transición energética, sino que daría un gran empuje económico al crecimiento, al empleo y al desarrollo social, lo que resulta esencial en una región en la que, como se ha explicado, se han cronificado los bajos niveles de crecimiento e inversión. La transición energética y la transición climática, como se analizará más adelante, repercuten en diversos Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y tienen el potencial de brindar un gran impulso al crecimiento, a la creación de empleo y a la inclusión, ya que la gran transformación que implica alcanzar la neutralidad en carbono requiere inversiones tanto en nuevas tecnologías —y sus respectivos nuevos ecosistemas privados y de bienes públicos— como en capital físico y humano.

América Latina y el Caribe ha mostrado ambición en la lucha contra el cambio climático, comprometiéndose a reducir sus emisiones hasta 2030 entre un 24% y un 29% respecto del escenario inercial. Lograr recortes de esta magnitud representa un desafío enorme, pues supone multiplicar entre cuatro y cinco veces la velocidad de descarbonización histórica de la región. Esto implica aplicar una estrategia que abarque no solamente al sector energético, sino también al transporte, el sector agroalimentario, la lucha contra la deforestación y la gestión de residuos, entre otras cosas, fortaleciendo las sinergias entre las actividades económicas impulsoras y las transiciones propuestas. Los planes, políticas e inversiones necesarios para abordar la crisis climática también pueden ayudar a alcanzar objetivos económicos y sociales², aunque para ello también es preciso que los países considerados los mayores emisores de gases de efecto invernadero (GEI) ejecuten acciones más efectivas en este sentido.

Para resolver el problema del crecimiento bajo, excluyente e insostenible, hace falta cambiar las trayectorias de inversión y el estilo de desarrollo, para lo cual se requieren transformaciones en áreas estratégicas que conduzcan a la economía y a la sociedad en general hacia el cumplimiento de los ODS.

Este nuevo estilo de crecimiento, para el cual es preciso lograr mayor productividad, inclusividad y sostenibilidad, implica diseñar una agenda con tres grandes transformaciones interconectadas, que conforman un nuevo paradigma para el desarrollo.

- Un desarrollo más productivo, ya que la productividad determina el nivel de vida a largo plazo y, para promoverla y salir de la trampa del bajo crecimiento económico, hay que ampliar el alcance de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación.
- Un desarrollo más inclusivo basado en un mercado laboral dinámico que genere más y mejores empleos.
- Un desarrollo más sostenible, lo que significa lograr un crecimiento que asegure la supervivencia y la calidad de vida en el planeta.

Para favorecer un crecimiento sostenido y sostenible que conduzca al cumplimiento de los ODS, es importante incluir en las agendas productivas de la región las transiciones propuestas por las Naciones Unidas, cuya capacidad sinérgica de promover el logro de las metas y Objetivos puede contribuir a brindar un nuevo impulso a la Agenda 2030. Fomentar sectores productivos dinamizadores³, en línea con las transiciones que se analizarán en profundidad en el capítulo IV de este informe, puede generar grandes oportunidades para promover un patrón de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, y el subproducto de estas apuestas sectoriales sería una tasa más alta de crecimiento económico, algo que los países de la región necesitan urgentemente.

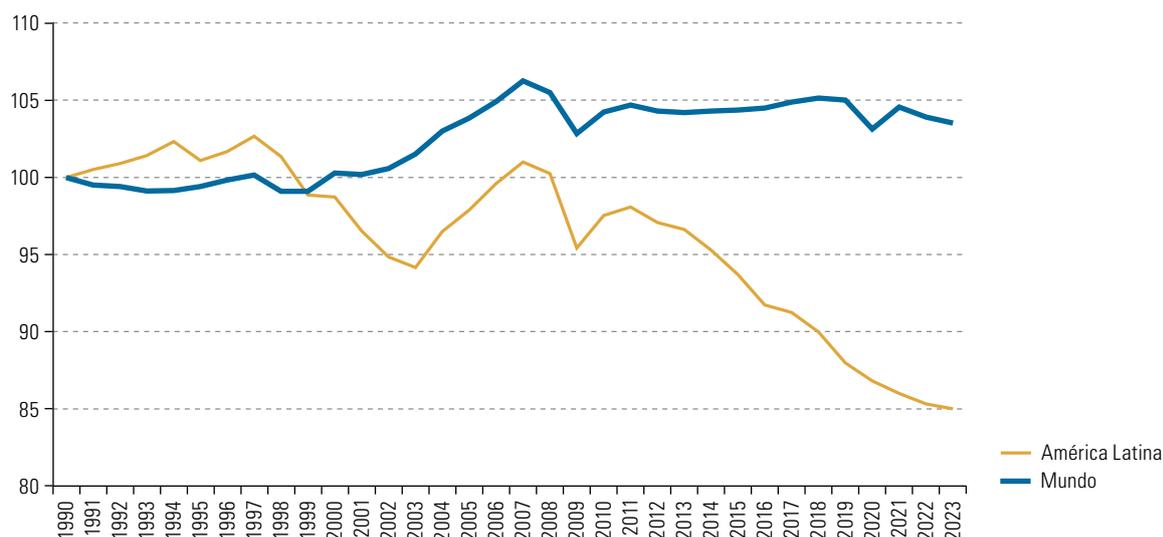
² En los capítulos III y IV de este documento se profundiza en este tema.

³ Véase CEPAL (2023g, cap. V).

C. El cambio hacia un nuevo modelo de desarrollo productivo, inclusivo y sostenible: la importancia de las políticas de desarrollo productivo y el enfoque de clústeres

Una de las principales causas del magro crecimiento económico que exhibe la región es la tendencia decreciente de su productividad. Esta ya mostraba signos de fatiga desde el período de la crisis financiera asiática, a fines del siglo pasado, si bien la tendencia se ha visto agravada en la última década (véase el gráfico I.7). Recuperar el dinamismo de la productividad es una condición necesaria para escapar del síndrome estructural de bajo crecimiento que aqueja a la región desde hace décadas, abordar el resto de los desafíos en materia de desarrollo y acelerar el paso hacia los ODS.

Gráfico I.7
América Latina (15 países)^a y el mundo: productividad total de los factores, 1990-2023
(Índice: 1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de The Conference Board, Total Economy Database [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase>.

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

A fin de lograr un aumento sostenido de la productividad, es necesario incrementar la sofisticación y diversificación de los aparatos productivos de la región y, en general, propiciar cambios estructurales en ellos⁴. De acuerdo con las experiencias de aquellos países que ya han experimentado una transformación productiva, este proceso no se da de manera espontánea⁵. Requiere un trabajo articulado a múltiples niveles entre el sector público, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil, a fin de determinar cuáles son los cuellos de botella que obstaculizan el cambio y resolverlos. A este trabajo se lo denomina también “políticas industriales” o, cada vez más, en esta era de revolución tecnológica y digital, “políticas de desarrollo productivo”, pues se trata de políticas que podrían abarcar cualquier sector de la economía⁶.

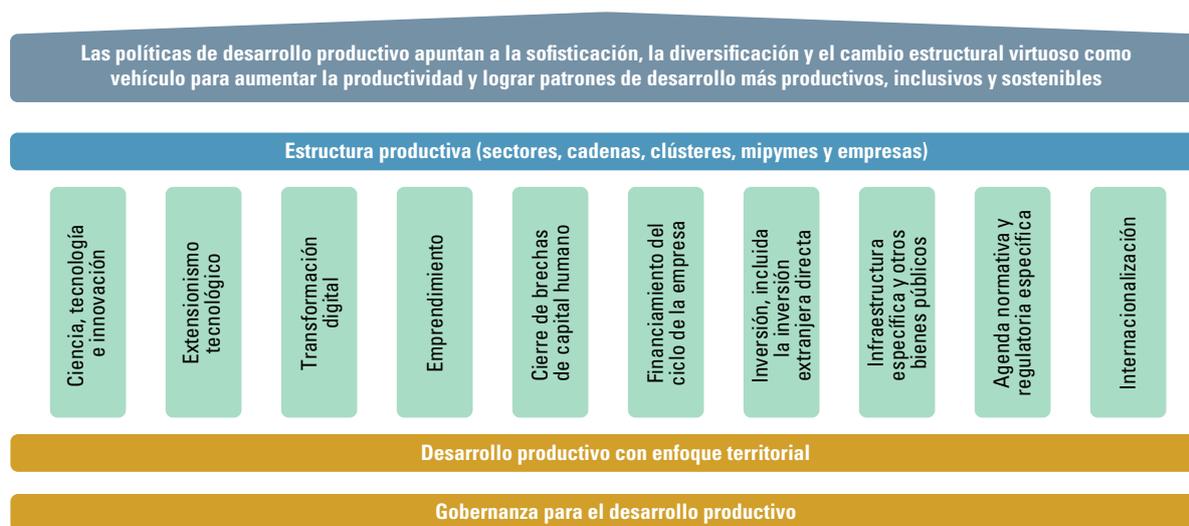
⁴ Véanse más detalles, por ejemplo, en Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright (2017) y McMillan y Rodrik (2011).

⁵ Véanse, por ejemplo, Acemoglu, Robinson y Verdier (2012), Stiglitz (2015) y Ahumada, Wirth y Sosso (2021).

⁶ Véanse, por ejemplo, CEPAL (1994) y Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014).

En las políticas de desarrollo productivo se combinan una diversidad de instrumentos, intervenciones y, de manera más general, esfuerzos de carácter tanto horizontal —es decir, que afectan transversalmente a cualquier sector o actividad económica— como vertical —es decir, relativos a ciertas actividades económicas o sectores específicos—. Implementar este tipo de políticas implica también actuar de manera simultánea en varios ámbitos; entre ellos, los de ciencia, tecnología e innovación; extensionismo tecnológico; transformación digital; emprendimiento; identificación y cierre de brechas en materia de talento humano, especialmente teniendo en cuenta la automatización de numerosos procesos productivos; financiamiento a lo largo del ciclo de vida de las empresas (incluido el papel de la banca de desarrollo); inversión (incluida la atracción de inversión extranjera directa); infraestructuras específicas; agendas normativas y regulatorias específicas (incluidos los temas de calidad), e internacionalización (véase el diagrama I.1).

Diagrama I.1 Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo



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

Las distintas iniciativas que se implementen en esta variedad de frentes deben estar articuladas de manera estratégica. Para ello, cabe destacar dos temas transversales que están relacionados con la forma en que se combinan estos esfuerzos. Por un lado, es importante aplicar un enfoque territorial, ya que los esfuerzos de desarrollo productivo deben conjugarse en un contexto geográfico determinado, en línea con las estrategias, capacidades y preferencias de cada territorio. Por otro lado, en consonancia con el Objetivo 17, resulta relevante la gobernanza para el desarrollo productivo, pues las políticas de desarrollo productivo de nueva generación conllevan la colaboración y el trabajo articulado entre el sector público, el privado y el académico y la sociedad civil, así como entre los diferentes niveles de gobierno⁷.

La región se enfrenta al gran reto de ampliar y mejorar su acción en materia de políticas de desarrollo productivo, a fin de reorientar su trayectoria de crecimiento e impulsar las transiciones necesarias para alcanzar sus metas de desarrollo sostenible. Cada vez es más urgente y relevante dar respuesta a la pregunta sobre cómo abordar este reto. Los países más desarrollados han puesto en práctica políticas de desarrollo productivo utilizando generosos subsidios como uno de sus instrumentos principales⁸.

⁷ Véanse más detalles sobre la aplicación de la gobernanza multinivel del desarrollo productivo en Correa, Dini y Letelier (2022) y Sotomayor y otros (2023).

⁸ Algunos ejemplos son la aprobación de la Ley sobre Ciencia y Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores y la Ley de Reducción de la Inflación (IRA) en los Estados Unidos, y del Pacto Verde Europeo en la Unión Europea.

Este nuevo activismo en materia de políticas de desarrollo productivo en los países más avanzados debe llevar a los países de la región a ser mucho más pragmáticos, estratégicos y efectivos en lo que respecta a sus propias políticas de desarrollo productivo.

En aras de promover una conversación más profunda sobre cómo enfrentarse a este desafío, la CEPAL ha planteado seis orientaciones estratégicas para guiar la acción en materia de políticas de desarrollo productivo⁹. Estas son:

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

En particular, si bien ha habido mucha discusión sobre el tema de apostar por sectores y actividades productivas específicas y darles prioridad en el marco de estas políticas, este debate ha ido perdiendo relevancia. Por un lado, debido a que la observación empírica indica que todos los países implementan, de una manera u otra, políticas productivas selectivas. Por otro lado, debido a que el enfoque moderno de las políticas de desarrollo productivo, como ya se mencionó, se basa más en organizar la acción colectiva en sectores específicos, mediante la cooperación entre los sectores público, privado y académico, que en asignar a ciertos sectores medidas proteccionistas o subsidios puros y duros. Más allá de lo que se acaba de explicar, la necesidad de priorizar se justifica por la limitada capacidad de la política pública de atender tantas necesidades potenciales en materia de desarrollo productivo, lo que obliga a elegir o priorizar determinados sectores o áreas de acción. Por lo tanto, si bien los gobiernos deben hacer todo lo posible por ampliar su margen de acción para poder atender la mayor cantidad de necesidades de la mayor cantidad de sectores posible, lo cierto es que en las políticas de desarrollo productivo la priorización resulta prácticamente inevitable (Hausmann y Rodrik, 2006)¹⁰.

Si bien la priorización de sectores o áreas productivas se puede dar desde el nivel nacional —deseablemente, a partir de un ejercicio de priorización colectiva llevado a cabo por múltiples actores—, por lo general, se realiza en territorios concretos y, en los casos de mayor éxito, con un elevado nivel de coordinación entre los actores de los territorios y entre los distintos niveles de gobierno. Por ello, dos de las pautas relacionadas con la manera de implementar las políticas de desarrollo productivo están relacionadas con el enfoque territorial y la utilización de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial orientadas a organizar este trabajo.

La productividad es local y se gesta en el ámbito local, con los actores locales. Ello se desprende de la heterogeneidad que exhibe la productividad de los diferentes territorios dentro de cada país, pero, además, del hecho de que el enfoque territorial permite tener en cuenta no solo las diferencias y necesidades específicas de los aparatos productivos locales, sino también la diferencia de capacidades

⁹ Véanse más detalles sobre estas orientaciones estratégicas en Salazar-Xirinachs y Llinás (2024).

¹⁰ Véase una discusión más detallada sobre la selectividad de actividades en Salazar-Xirinachs y Llinás (2024).

institucionales para trabajar en estas agendas. Más aún, este enfoque se adapta a una realidad política que resulta evidente a lo largo y ancho de la región: los territorios y sus actores quieren tomar las riendas de su desarrollo y, en particular, de su desarrollo productivo.

Una forma concreta y efectiva de organizar los esfuerzos de desarrollo productivo desde un enfoque territorial son las iniciativas clúster, entendidas como agendas estratégicas elaboradas por múltiples actores de los sectores público, privado y académico y la sociedad civil. Estas agendas incluyen proyectos y acciones que apuntan a mejorar la productividad de las empresas asociadas a una o varias cadenas de valor que forman parte de una aglomeración económica en un determinado territorio.

Para apoyar el diálogo y la coordinación en torno a estas agendas, y como parte de la gobernanza para el desarrollo productivo, es necesario contar con mecanismos institucionales que permitan generar, ordenar y sostener en el tiempo los esfuerzos que emprenden los actores que conforman las iniciativas clúster. No existe un modelo único, ni recetas universales que se adapten perfectamente a las distintas realidades territoriales. Sin embargo, como se ha documentado ampliamente, algunas soluciones parecen ser comunes a las distintas modalidades de gobernanza adoptadas en el marco de las iniciativas clúster: un equipo profesional con dedicación exclusiva; un consejo directivo integrado por representantes del sector privado, del sector público, de las entidades de apoyo, del sector académico y del ámbito de la ciencia y la tecnología; un número variable de mesas de trabajo temáticas, según los temas priorizados, y un consejo ampliado encargado de validar y legitimar la agenda estratégica y sus eventuales ajustes, en función de los avances alcanzados¹¹.

Varios países de la región han realizado esfuerzos importantes para promocionar iniciativas clúster. Entre ellos, destacan políticas nacionales como el programa iNNovaclúster de Colombia, los Programas Territoriales Integrados de Chile, el Programa Nacional de Clústeres de Costa Rica y el programa Compete Caribbean Partnership Facility (CCPF) en trece países del Caribe. También cabe resaltar algunas políticas impulsadas por los gobiernos subnacionales, como la implementada por Córdoba Acelera, en la provincia homónima de la Argentina, y las iniciativas clúster de varios estados de México, como Baja California, Chihuahua, Jalisco y Nuevo León¹².

Sin embargo, a pesar de los avances logrados y del amplio bagaje de experiencia y conocimientos prácticos que estas políticas y programas han permitido acumular, aún existen oportunidades significativas de mejora: ampliar la implementación de este tipo de iniciativas en todos los países de la región, a través, por ejemplo, del incremento de los recursos asignados a estas; reducir la heterogeneidad que presentan las agendas en materia de calidad y cantidad de proyectos y acciones; fortalecer las capacidades profesionales de las personas implicadas en ellas y mejorar la calidad de su gestión, y articular mejor las iniciativas con el resto de los esfuerzos que se realizan en los respectivos países y territorios en materia de desarrollo productivo, como se mencionó anteriormente.

Precisamente, en diciembre de 2023, la CEPAL lanzó la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe con el objetivo de visibilizar y fortalecer las múltiples iniciativas de articulación productiva que se vienen trabajando en la región, y fomentar el intercambio entre ellas, además de incrementar su número y su contribución al desarrollo productivo de los países. Se apunta a alcanzar dicho objetivo a través de proyectos y acciones en materia de visibilidad, formación, sistematización y difusión de conocimientos; apoyo técnico; emparejamiento de empresas, inversiones y proyectos (*matchmaking*), y proyectos de integración productiva regional¹³.

¹¹ Véanse, por ejemplo, Llinás Vargas (2021), Salazar-Xirinachs (2020a y 2020b) y Monge González y Salazar-Xirinachs (2016).

¹² Véase una revisión de las políticas y programas que han contribuido a impulsar el desarrollo de importantes clústeres de América Latina (como el aeroespacial de Querétaro, el de *software* de Jalisco, el de maquinaria agrícola en la Argentina y el de equipos médicos en Costa Rica), en Salazar-Xirinachs (2020b).

¹³ Véanse más detalles sobre la plataforma en CEPAL (2023h).

D. Conclusiones

Las cifras y análisis presentados en este capítulo ponen de manifiesto los desafíos a los que se enfrenta América Latina y el Caribe en materia de desarrollo, en particular para avanzar más rápido hacia el cumplimiento de los ODS en 2030. Desde una perspectiva a largo plazo, la región atraviesa por una crisis del desarrollo, que se refleja en la lenta evolución exhibida por los indicadores sociales, económicos y ambientales. El desarrollo productivo está quedando rezagado. La productividad total de los factores prácticamente se ha estancado en los últimos 20 años respecto de la de China (que aumentó su productividad 2,4 veces).

La expectativa de mantener un escenario tendencial en el que se sigan reproduciendo los comportamientos de las últimas décadas no es realista. Es necesario transitar hacia un modelo orientado a alcanzar un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible. Hace falta ampliar la perspectiva, para facilitar la aplicación de políticas públicas prospectivas (es decir, políticas con objetivos a largo plazo que surjan del diálogo entre los actores del desarrollo y de acuerdos a gran escala, participativos e inclusivos), la renovación del Estado y la asignación democrática de nuevos roles a los actores del desarrollo. Todo ello debe redundar en el desarrollo de una verdadera gobernabilidad democrática y una nueva gobernanza del quehacer público cuya evolución en cada país será distinta, conforme se vayan obteniendo y evaluando sus resultados. En este sentido, las políticas de desarrollo productivo son un elemento clave.

Las iniciativas clúster son un buen ejemplo de políticas de desarrollo productivo que han mostrado resultados alentadores y han dejado lecciones valiosas en varios países de la región. Estas iniciativas se pueden integrar fructíferamente con otras políticas y programas de desarrollo productivo, tanto del país en su conjunto como de sus territorios, y pueden ser impulsadas por instituciones nacionales o subnacionales. El diálogo y la integración entre las iniciativas clúster y las agendas de más amplio alcance son relevantes para ambas: mejoran el desempeño de las iniciativas clúster y permiten concretar las políticas de desarrollo productivo del país o territorio.

En ese contexto, la CEPAL ha propuesto distintas áreas o sectores dinamizadores que los países y sus territorios podrían utilizar como referencia al establecer prioridades en el marco de sus políticas de desarrollo productivo¹⁴. Estos sectores dinamizadores están presentes, en diferente grado, en todas las economías de los países de la región, y ofrecen no solo incentivos para el crecimiento de la productividad, sino también grandes oportunidades de inversión y de colaboración con otros países de la región y con otras regiones¹⁵.

La crisis del desarrollo y el atraso relativo del avance hacia los ODS en América Latina y el Caribe hacen necesario dar un golpe de timón para abandonar aquellas prácticas y políticas que no han funcionado, desarrollar nuevas áreas estratégicas que impulsen y lideren el proceso, implementar iniciativas transformadoras y un nuevo estilo de gobernanza a la hora de hacer política pública, utilizar herramientas como la planificación estratégica y la prospectiva, y asignar nuevos roles a los actores del desarrollo.

La región debe fomentar una nueva gobernanza para el desarrollo que impulse procesos de transición como los que se proponen en el capítulo IV en las dimensiones climática, energética, digital, educativa, del sistema alimentario y del empleo y la protección social, con capacidad de contribuir significativamente a la transición hacia un desarrollo con mayor sostenibilidad, productividad e inclusión.

¹⁴ Véase CEPAL (2023g, cap. V).

¹⁵ Véanse más detalles sobre este aspecto en CEPAL (2023f).

Bibliografía

- Acemoglu, D., J. A. Robinson y T. Verdier (2012), "Can't we all be more like Scandinavians? Asymmetric growth and institutions in an interdependent world", *CEPR Discussion Papers*, N° DP9113, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Ahumada, J. M., E. Wirth y F. Sossdorf (2021), *La lección nórdica: trayectorias de desarrollo en Noruega, Suecia y Finlandia*, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- (2023b), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/16-P/Rev.1), Santiago.
- (2023c), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/8-P/Rev.1), Santiago.
- (2023d), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2023e), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago.
- (2023f), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2023g), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- (2023h), "Plataforma de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial" [en línea] <https://www.cepal.org/es/proyectos/plataforma-iniciativas-cluster-otras-iniciativas-articulacion-productiva-territorial>.
- (1994), "Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.1831-P), Santiago.
- Correa, F., M. Dini y L. Letelier (2022), "Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/215/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.) (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2006), "Doomed to choose: industrial policy as predicament", documento elaborado para la conferencia Blue Sky, Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, 9 de septiembre.
- Llinás Vargas, M. (2021), *Iniciativas clúster: una forma concreta y efectiva de "mover la aguja" de la productividad*, Puntoaparte Editores.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *NBER Working Paper Series*, N° 17143, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Monge González, R. y J. M. Salazar-Xirinachs (2016), "Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco: lecciones para América Latina y el Caribe", *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2016/3, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2020a) "Cluster-based policies: What have we learned?", *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, A. Oqubay y J. Y. Lin (eds.), Oxford University Press.
- (2020b), *Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2024), "Hacia una nueva estrategia de crecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 142, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.) (2017), *Transformando las economías: haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Plaza y Valdés Editores.
- Sotomayor, O. y otros (2023), *Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agro cadenas y territorios rurales*, Libros de la CEPAL, N° 162 (LC/PUB.2023/17-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stiglitz, J. (2015), "Leaders and followers: perspectives on the Nordic model and the economics of innovation", *Journal of Public Economics*, N° 127, julio.



CAPÍTULO II

El avance de América Latina y el Caribe en el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): prospectiva a 2030

Introducción

A. Horizonte 2030 de las metas de desarrollo sostenible

B. Horizontes 2030 para las subregiones de América Latina y el Caribe

C. Cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
en América Latina y el Caribe en su conjunto: un modelo para armar

Bibliografía

Anexo II.A1

Anexo II.A2

Introducción

El marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), junto con los indicadores complementarios regionales priorizados para América Latina y el Caribe, constituye un mecanismo propicio para el seguimiento cuantitativo del cumplimiento de los compromisos acordados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los países de la región. Este conjunto de métricas definidas en el seno de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas e impulsadas a nivel regional por el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019) ofrece elementos adecuados para evaluar estadísticamente el progreso en el cumplimiento de las metas hacia 2030, y así contar con información pertinente para implementar, reforzar o reorientar las acciones que sean oportunas para avanzar hacia el horizonte trazado en 2015.

Como se expuso en el capítulo I, los gobiernos dirigen sus esfuerzos a solucionar urgencias derivadas de la coyuntura económica y geopolítica mundial y regional, lo que limita el margen de acción para reforzar las acciones necesarias para cumplir los compromisos de la Agenda 2030 y sus ODS. Por ello, a tan solo seis años de 2030, es necesario analizar los resultados y los retos pendientes para orientar las acciones que aceleren el ritmo de avance de los procesos de transición que permitan alcanzar las metas fijadas, mediante la implementación de políticas públicas a la altura de los desafíos.

El camino hasta 2030 deberá estar acompañado por el constante seguimiento de las trayectorias de cumplimiento de las metas de los ODS, desde su inicio en 2015 hasta el presente, haciendo uso del conjunto de estadísticas e indicadores destinados a tal fin, con el objetivo de prever comportamientos futuros y planificar e implementar estrategias con visión prospectiva para acelerar el cumplimiento de las metas establecidas.

En este capítulo se presentan los resultados del análisis de las trayectorias actuales conducentes al logro de las metas propuestas mediante escenarios prospectivos a 2030 basados en modelos proyectivos acordes con los datos disponibles, relaciones estadísticamente significativas y su comparación con los umbrales estipulados. Este ejercicio actualiza los diagnósticos previos elaborados por la CEPAL, publicados en informes anteriores sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.

A. Horizonte 2030 de las metas de desarrollo sostenible

Para poner la mirada al final del camino definido en la Agenda 2030, se observan las tendencias de las series estadísticas disponibles para cada uno de los indicadores de los ODS. Siempre que los datos disponibles lo permitan, y consideradas las condiciones actuales, el ritmo y la dirección de las trayectorias observadas, es posible estimar la situación futura y determinar si la región en su conjunto va avanzando adecuadamente para asegurar el logro de las metas propuestas. La inclusión en el modelo de proyección del impacto de algunos indicadores adicionales que incorporan posibles escenarios externos asociados permite derivar estas estimaciones con un grado de adaptación al comportamiento de dichas variables exógenas relacionadas con los indicadores de los ODS.

Así, en el ejercicio que se presenta a continuación, se comparan a nivel regional las proyecciones estimadas con los umbrales definidos en la Agenda 2030. A partir de dichas comparaciones, las series estadísticas analizadas se clasifican según la posibilidad de que se alcancen las metas estipuladas, pudiéndose identificar aquellas en las cuales sería necesario implementar esfuerzos adicionales para lograr quebrar la inercia detectada y alcanzar los umbrales a 2030.

Una vez identificadas las brechas entre las proyecciones y los umbrales, los resultados se resumen en un “semáforo” para cada una de las metas, con el fin de facilitar su lectura y poder identificar rápidamente los logros y los desafíos pendientes relativos a los compromisos derivados de la Agenda 2030. Al igual que en ocasiones anteriores, se advierte que estos ejercicios de agregación facilitan la lectura y comunicación de los resultados obtenidos, pero invisibilizan la heterogeneidad entre las series de un mismo indicador y entre los indicadores de una misma meta. Por ello, se alienta a avanzar en la lectura del análisis detallado de cada uno de los Objetivos para lograr una percepción más comprehensiva de la situación regional.

La factibilidad de cálculo de las proyecciones de las series estadísticas está condicionada a la suficiencia de datos que aseguren resultados confiables. Si bien la comunidad estadística internacional, regional y nacional ha aumentado las estrategias para disponer de operativos estadísticos que faciliten el acceso a la información básica, que permita el cálculo de los indicadores, aún en 2023 existían 18 indicadores que no disponían de datos para ningún país de América Latina y el Caribe, los referidos al período de análisis 2015-2023 (24 indicadores en esta situación en 2022). Más aún, solo se dispone del 36,5% de la cantidad total de datos anuales para todos los países de la región para el universo de indicadores ODS considerados, una cifra superior a la de alrededor del 34% de 2022¹.

Sin embargo, y dada la cantidad de datos mínimos necesarios para poder aplicar la metodología del semáforo, año tras año se amplía el análisis, gracias a la mayor disponibilidad de series estadísticas con la información requerida. Considerando los datos disponibles para América Latina y el Caribe a febrero de 2024 ha sido posible llegar a los siguientes resultados:

- El número de series estadísticas analizadas es 794, un 60% más de las analizadas en 2023.
- El análisis se amplió a 179 indicadores, que representan el 69% de los definidos en el universo de análisis (66% en 2023).
- La información disponible permitió evaluar la probabilidad de alcanzar los umbrales a 2030 para 131 metas (78% del total).
- Los ODS respecto de los cuales se ha podido evaluar la menor cantidad relativa de indicadores son los siguientes: ODS 5 (igualdad de género), ODS 10 (reducción de las desigualdades), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), ODS 13 (acción por el clima) y ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

Como se mencionó, en el modelo de análisis se incluye un conjunto de indicadores adicionales que conforman variables explicativas que pueden dar cuenta de situaciones exógenas que podrían tener impacto en el comportamiento futuro de los indicadores ODS. En particular, se incorpora la tasa de crecimiento del PIB como variable argumental por las siguientes vías: una contracción de la actividad económica del orden del 5,8% en 2020 y una recuperación del 11,7% en 2021, un crecimiento del 2,7% en 2022, además de un crecimiento esperado del 1,7% en 2023 y de un 1,5% en 2024. Se supone un ajuste paulatino de la tasa para retomar el nivel pronosticado hacia 2030 (FMI, 2023).

Para el conjunto de series estadísticas con información suficiente, se analiza el alcance de la aspiración definida a 2030 según la distancia entre la proyección calculada y el umbral estipulado en la meta respectiva. Dada la cantidad de series estadísticas e indicadores estudiados y con el propósito de

¹ El grado de completitud de la información disponible para los indicadores de los ODS se mide como el porcentaje de datos anuales disponibles a partir de 2015. En los indicadores compuestos por más de una serie estadística, se ha considerado la serie con más años disponibles. El análisis incluye los indicadores oficiales del marco de indicadores mundiales de los ODS y los indicadores indirectos (*proxy*) y complementarios regionales que forman parte del conjunto de indicadores priorizados para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe. En el caso de los indicadores oficiales, la fuente de información corresponde a la Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS que mantiene la División de Estadística de las Naciones Unidas. Los indicadores complementarios regionales se basan en información estadística compilada y publicada por la CEPAL en CEPALSTAT. Lo que se mide para cada indicador corresponde a la cantidad de datos disponibles en el tiempo desde 2015 hasta el año en curso como porcentaje del total de puntos esperables en dicho período de tiempo. Se han excluido algunos indicadores para algunos países que por sus características no son aplicables a la región o a algunos países en particular.

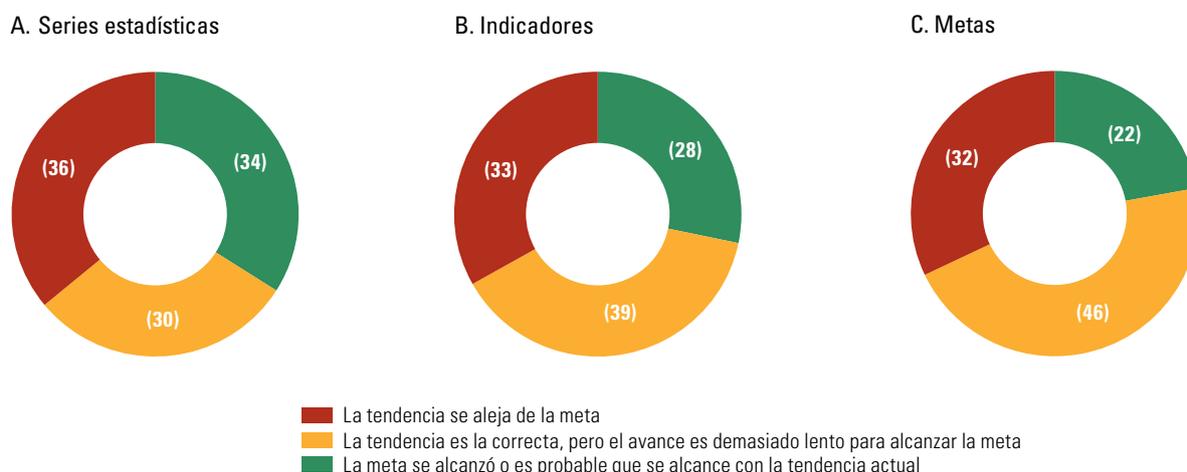


buscar un mecanismo que facilite la presentación y lectura de los resultados, al igual que en las ocasiones anteriores se propone un semáforo de luces verde, amarilla y roja que permite identificar diferentes tipos de situaciones: i) las series estadísticas del grupo verde se refieren a metas que ya se han alcanzado o que, en caso de mantenerse la tendencia y el ritmo actuales, se alcanzarían a 2030; ii) las series del grupo amarillo refieren a metas en las que las tendencias observadas indican una trayectoria y direccionalidad adecuadas pero cuyo ritmo de avance es muy lento como para garantizar el alcance de los umbrales a 2030, y iii) las series del grupo rojo no llegarían a cumplirse para 2030 a menos que se implementen políticas públicas que revertan la tendencia de retroceso observada (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe: series estadísticas, indicadores y metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según su posibilidad de cumplimiento a 2030

(En porcentajes)



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

La situación observada muestra un leve retroceso respecto de los resultados anteriores (CEPAL, 2020, 2021, 2022 y 2023). Así, solo el 34% de las series estadísticas (41% en 2023), el 28% de los indicadores (31% en 2023) y el 22% de las metas (25% en 2023) que se han podido proyectar muestran horizontes de cumplimiento de las expectativas a 2030. Persiste una marcada heterogeneidad entre indicadores y entre metas en cada uno de los Objetivos. Es decir, no hay un diagnóstico homogéneo para las partes que componen cada uno de los ODS, observándose diversas tendencias respecto del logro de las metas a 2030. Alrededor del 30% de las series, el 39% de los indicadores y el 46% de las metas continúan en la dirección correcta, pero necesitarían acelerar el ritmo de avance para alcanzar los umbrales establecidos, mientras que el 36% de las series, el 33% de los indicadores y el 32% de las metas indican un retroceso respecto del punto de partida en 2015, por lo que es urgente revertir la tendencia observada (véase el gráfico II.1).

En todos los casos se insiste en la relevancia de la implementación de acciones de política pública que redoblen los esfuerzos realizados a la fecha para consolidar los escenarios con buenos augurios, aumentar la velocidad de avance en algunas metas y torcer el rumbo en las situaciones de regresión².

Los resultados que se observan en el cuadro II.1 permiten señalar que la mayoría de los indicadores del ODS 7 (energía asequible y no contaminante) y el ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres) presentan buenos pronósticos para 2030. Este escenario se complementa con la identificación de Objetivos

² Véase el anexo II.A1 para obtener una lista de los indicadores estudiados.

con menor prevalencia de rezagos, que son el ODS 4 (educación de calidad), ODS 5 (igualdad de género), ODS 7 (energía asequible y no contaminante), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), ODS 14 (vida submarina) y el ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres), en los que menos del 25% de sus indicadores (entre aquellos que fueron factibles de proyectar) muestran retrocesos.

Cuadro II.1
América Latina y el Caribe: metas, indicadores y series estadísticas analizados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según la posibilidad de que en 2030 se haya alcanzado el umbral establecido
(En número)

	Total			La meta se alcanzaría solo con intervención de las políticas públicas								
				La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual			La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta			La tendencia se aleja de la meta		
	Metas	Indicadores	Series	Metas	Indicadores	Series	Metas	Indicadores	Series	Metas	Indicadores	Series
	6	9	40	0	2	5	4	4	19	2	3	16
	7	13	35	1	2	12	3	4	4	3	7	19
	13	29	96	5	10	38	4	8	22	4	11	36
	8	10	82	2	3	25	4	5	42	2	2	15
	6	8	12	1	3	3	5	5	8	0	0	1
	8	9	59	0	0	30	5	5	12	3	4	17
	5	6	23	2	3	14	2	2	3	1	1	6
	11	15	93	2	4	30	6	7	18	3	4	45
	7	9	23	3	4	12	2	1	1	2	4	10
	8	9	37	0	0	5	5	5	15	3	4	17
	3	3	7	0	0	0	3	3	7	0	0	0
	9	10	50	3	3	23	1	1	3	5	6	24
	2	2	6	0	0	2	0	0	0	2	2	4
	7	8	18	2	3	8	3	3	3	2	2	7
	9	13	139	4	7	33	3	3	47	2	3	59
	8	11	40	0	1	9	5	7	25	3	3	6
	14	20	71	5	8	37	4	7	15	5	5	19
Total	131	179	794	30	51	279	59	68	232	42	60	283

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

Nota: Se incluyen 24 series estadísticas adicionales referidas a los indicadores complementarios priorizados para la región. Los totales no se corresponden necesariamente con la suma de los valores porque las series e indicadores que se repiten en más de un ODS se consideran solo una vez.



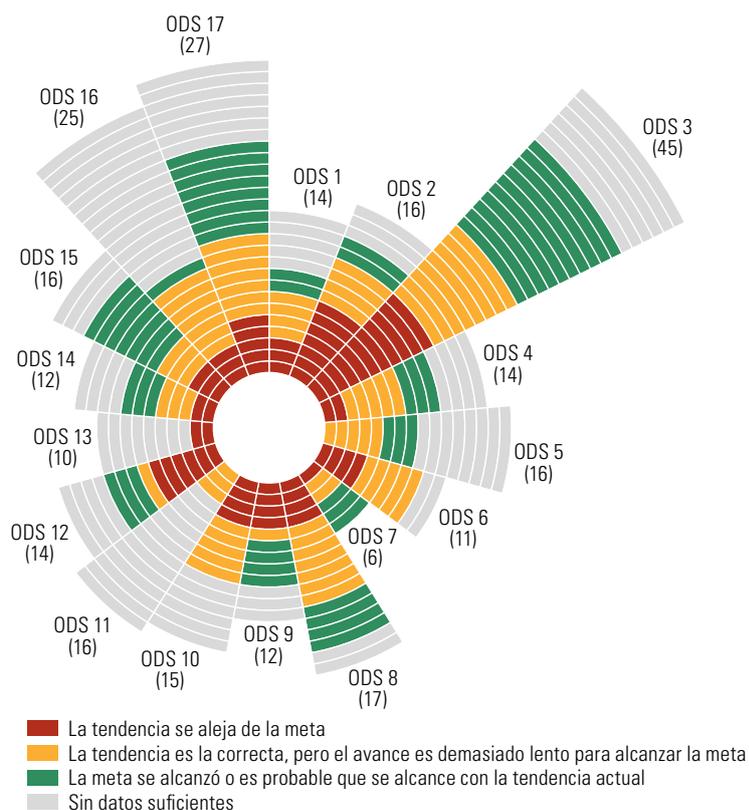
Por otro lado, ninguno de los indicadores del ODS 6 (agua limpia y saneamiento), ODS 10 (reducción de las desigualdades), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y ODS 13 (acción por el clima) presenta situaciones auspiciosas. Se suman a este grupo el ODS 2 (hambre cero), el ODS 12 (producción y consumo responsables) y nuevamente el ODS 13 (acción por el clima), Objetivos que acusan retrocesos en más del 50% de los indicadores analizados.

La mayoría de los indicadores de los ODS 5 (igualdad de género), ODS 6 (agua limpia y saneamiento), ODS 10 (reducción de las desigualdades), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) están en el camino correcto, pero sin la aceleración suficiente como para lograr el cumplimiento de las metas a 2030.

Por último, en el ODS 1 (fin de la pobreza), el ODS 3 (salud y bienestar), el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), el ODS 9 (industria, innovación e infraestructuras) y el ODS 17 (alianzas para lograr los Objetivos) están presentes las tres situaciones proyectivas previstas (cumplimiento, dirección correcta con avances insuficientes y retroceso) con participaciones relativas homogéneas entre cada una de ellas.

El gráfico II.2 muestra el número de indicadores para cada ODS clasificados de acuerdo con los colores del semáforo definido anteriormente. Se incluyen aquellos para los que no se cuenta con información suficiente (en color gris), lo que muestra la necesidad de aumentar la disponibilidad de datos para tener una perspectiva más amplia de las trayectorias de los Objetivos y sus metas, especialmente para los ODS 1, 5, 11, 13 y 16.

Gráfico II.2
América Latina y el Caribe: indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
según la posibilidad de que en 2030 se haya alcanzado el umbral establecido
(En número)



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

Nota: Se incluyen 30 indicadores complementarios priorizados para la región. Los indicadores repetidos están incluidos en todos los ODS que corresponden.

Muchos de los indicadores analizados aún no reflejan el impacto que podría tener sobre ellos la situación económica mundial, los conflictos geopolíticos y otros factores externos, dadas las características de implementación de los operativos estadísticos y el tiempo necesario para la recolección, validación y producción de los datos necesarios para su cálculo. Es por ello que el enfoque metodológico utilizado que permite la inclusión de la variación del PIB y de un conjunto de variables explicativas o regresoras ayudan a prever un cierto impacto de estos procesos en las proyecciones hacia 2030 y en el cálculo del semáforo.

Los resultados agregados a nivel de las metas de la Agenda 2030 permiten contar con una aproximación a los horizontes previstos a 2030, y muestran un conjunto heterogéneo de situaciones entre Objetivos y entre metas de un mismo Objetivo.

Los pronósticos menos favorables respecto del cumplimiento de metas están vinculados a las siguientes áreas: pobreza extrema, protección social, desnutrición y seguridad alimentaria, agricultura sostenible, enfermedades no transmisibles y salud mental, cobertura sanitaria universal, aprendizajes efectivos, uso eficiente de los recursos hídricos, ecosistemas relacionados con el agua, eficiencia material de los recursos, empleo pleno y trabajo decente, desarrollo de infraestructura, industrialización inclusiva y sostenible, regulación de los mercados financieros, migración y movilidad segura, uso sostenible de los recursos naturales, desperdicio y pérdida de alimentos, gestión de productos químicos y desechos, políticas de cambio climático, concientización ante el cambio climático, contaminación marina, desertificación y degradación del suelo, pérdida de la biodiversidad, justicia para todos, instituciones eficaces, acceso público a la información, recaudación de ingresos fiscales, sistema de comercio multilateral universal, exportaciones de los países en desarrollo, estabilidad macroeconómica mundial y alianzas eficaces.

Las trayectorias en retroceso para el cumplimiento de las metas también se presentan en algunas de las que fueron propuestas como catalizadoras y medios de implementación para lograr otras, como: inversión en agricultura, investigación y desarrollo (I+D) para la salud, gestión de los riesgos para la salud, becas para educación, gestión participativa del agua y el saneamiento, cooperación internacional en materia de energía, ayuda al comercio, corrientes financieras para el desarrollo, seguimiento del turismo sostenible, subsidios a los combustibles fósiles y desarrollo de la capacidad en la investigación y las tecnologías marinas.

En una mejor situación, con trayectorias en la dirección correcta pero a un ritmo que no es suficiente para alcanzar las metas a 2030 se encuentran las metas relacionadas con las siguientes áreas: resiliencia ante desastres, malnutrición, recursos genéticos para la agricultura, mortalidad materna, enfermedades transmisibles, salud sexual y reproductiva, accidentes de tráfico, desarrollo de la primera infancia, alfabetización y conocimiento aritmético elemental en adultos, violencia contra las mujeres y niñas, matrimonio infantil, trabajo de cuidado y doméstico no remunerado, mujeres y liderazgo, acceso a servicios básicos, acceso al agua potable, acceso a servicios de saneamiento e higiene, calidad del agua, cooperación transfronteriza respecto de recursos hídricos, acceso universal a servicios energéticos, eficiencia energética, crecimiento económico per cápita, productividad económica e innovación, formalización de pymes, jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación, niñez y trabajo forzoso, acceso a servicios financieros, investigación y desarrollo, inclusión (social, económica, política), políticas de protección fiscales y sociales, gobernanza mundial inclusiva, vivienda y servicios básicos, calidad del aire y gestión de desechos urbanos, reducción de la generación de desechos, ecosistemas marinos y costeros, recursos marinos para los pequeños



Estados insulares en desarrollo y países menos adelantados, ecosistemas terrestres y de agua dulce, conservación de ecosistemas montañosos, especies exóticas invasoras, reducción de la violencia y muertes relacionadas, trata de niños y niñas, corrupción y soborno, sostenibilidad de la deuda, recursos financieros adicionales, transferencia de tecnología y acceso a mercados libres de aranceles para países menos adelantados.

En este grupo de metas que van en la dirección correcta pero no con la suficiente velocidad de avance también se incluyen algunos medios de implementación relacionados con: recursos para programas contra la pobreza, mecanismos para evitar la volatilidad de los precios de los alimentos, instalaciones educativas, docentes calificados, tecnologías para el empoderamiento de la mujer, cooperación internacional en las áreas de agua y saneamiento, infraestructura resiliente, trato especial y diferenciado en el área del comercio para los países en desarrollo, costo de las remesas, pesca artesanal a pequeña escala y capacidad para prevenir violencia.

También hay un conjunto de metas respecto de las que la región avanza a paso firme con pronósticos de cumplimiento de los acuerdos de la Agenda 2030. Estas metas se encuentran en las siguientes áreas: mortalidad infantil, abuso de sustancias adictivas, impactos de la contaminación en la salud, educación terciaria y formación técnico-profesional, acceso igualitario a la enseñanza, participación de la energía renovable, derechos laborales y entorno de trabajo seguro, turismo sostenible, industrias limpias y sostenibles, programas de producción y consumo sostenibles, prácticas corporativas sostenibles, conservación de zonas costeras y marinas, subvenciones a la pesca, gestión sostenible de bosques, utilización de recursos genéticos, recursos financieros adicionales, cooperación internacional en ciencia y tecnología, fortalecimiento de capacidades para tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), fortalecimiento de capacidades para los ODS y capacidad estadística.

El escenario también es bueno respecto de los medios de implementación referidos a: subsidios a las exportaciones agrícolas, control del tabaco, financiación de la salud y personal sanitario, políticas de equidad de género, inversión en infraestructura energética, desarrollo de tecnologías nacionales, acceso a las TIC e Internet, ayuda a países en desarrollo en el área de I+D para el desarrollo sostenible, recursos para la biodiversidad y los ecosistemas, y recursos para la gestión de los bosques.

En el gráfico II.3 se presenta información sobre el avance de los ODS de manera más detallada, al identificarse, para cada Objetivo, el pronóstico de cumplimiento de sus metas a 2030, clasificadas según los colores del semáforo.

El escenario mundial no facilita la tarea de los Gobiernos de atender las necesidades derivadas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por lo que se vuelve imperativo aumentar el compromiso, las alianzas y la cooperación internacional para apoyar los procesos de toma de decisiones que propendan al logro de los ODS.

Independientemente de la situación en la que se encuentren las metas de la Agenda 2030, es importante remarcar la necesidad de mantener los esfuerzos realizados y aumentar las acciones que permitan: i) consolidar los procesos que se encuentran bien encaminados, ii) acelerar el paso en aquellos con buenos pronósticos pero que no son suficientes aún para asegurar el cumplimiento de los Objetivos fijados y iii) provocar un cambio en las tendencias que van en la dirección contraria a la esperada para lograr los Objetivos al final del camino.

Gráfico II.3
América Latina y el Caribe: metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según la posibilidad de cumplimiento a 2030

Objetivo	Meta																		
ODS 1				1.1	1.3	1.2	1.4	1.5	1.a	1.b									
ODS 2			2.1	2.4	2.a	2.2	2.5	2.c	2.b	2.3									
ODS 3		3.4	3.8	3.b	3.d	3.1	3.3	3.6	3.7	3.2	3.5	3.9	3.c						
ODS 4				4.1	4.b	4.2	4.6	4.a	4.c	4.3	4.5	4.4	4.7						
ODS 5						5.2	5.3	5.4	5.5	5.b	5.c	5.1	5.6	5.a					
ODS 6			6.4	6.6	6.b	6.1	6.2	6.3	6.5	6.a									
ODS 7					7.a	7.1	7.3	7.2	7.b										
ODS 8			8.4	8.5	8.a	8.1	8.2	8.3	8.6	8.7	8.10	8.8	8.9	8.b					
ODS 9				9.1	9.2	9.5	9.a	9.4	9.b	9.c	9.3								
ODS 10			10.5	10.7	10.b	10.2	10.4	10.6	10.a	10.c	10.1	10.3							
ODS 11						11.1	11.5	11.6	11.2	11.3	11.4	11.7	11.a	11.b	11.c				
ODS 12		12.2	12.3	12.4	12.b	12.c	12.5	12.1	12.6	12.a	12.7	12.8							
ODS 13				13.2	13.3	13.1	13.a	13.b											
ODS 14				14.1	14.a	14.2	14.7	14.b	14.5	14.6	14.3	14.4	14.c						
ODS 15				15.3	15.5	15.1	15.4	15.8	15.2	15.6	15.a	15.b	15.7	15.9	15.c				
ODS 16			16.3	16.6	16.10	16.1	16.2	16.5	16.8	16.a	16.4	16.7	16.9	16.b					
ODS 17	17.1	17.10	17.11	17.13	17.17	17.4	17.7	17.12	17.8	17.3	17.6	17.8	17.9	17.19	17.2	17.5	17.14	17.15	17.16

- La tendencia se aleja de la meta
- La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
- La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual
- Sin datos suficientes

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

B. Horizontes 2030 para las subregiones de América Latina y el Caribe

Además de la heterogeneidad observada en la región entre indicadores de una misma meta y entre metas de cada uno de los Objetivos, es posible analizar las posibilidades de cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 para las subregiones geográficas que componen América Latina y el Caribe, en atención a las características territoriales y desafíos compartidos de los países que las integran.

Se presentan a continuación los resultados del análisis del cumplimiento de las metas a partir de los escenarios a 2030 para América del Sur, Centroamérica y México, y el Caribe con el fin de identificar patrones y diferencias entre estas subregiones como posible diagnóstico para emprender acciones comunes o diferenciadas.

A partir de los resultados obtenidos, se puede observar que América del Sur presenta la menor cantidad relativa de metas en las que se observa un retroceso (40%); Centroamérica y México y el Caribe son las subregiones que le siguen, con un 48% de metas en esa situación.

En todas las subregiones las metas con buenos pronósticos llegan a menos del 30% (un 24% en América del Sur, un 19% en el Caribe y a un 21% en Centroamérica y México). En todos los casos, el pronóstico de avance en la dirección correcta llega a alrededor de un tercio de las metas que fue posible medir, pero la velocidad de ese avance no garantiza el logro de los Objetivos fijados a 2030³ (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe: metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según la posibilidad de cumplimiento a 2030 según subregión

A. América del Sur

Objetivo	Meta																			
ODS 1					1.1	1.3	1.2	1.4	1.a	1.5	1.b									
ODS 2			2.1	2.4	2.a	2.c	2.2	2.5	2.3	2.b										
ODS 3	3.1	3.3	3.4	3.7	3.b	3.d	3.6	3.8	3.2	3.5	3.9	3.a	3.c							
ODS 4					4.b	4.1	4.2	4.5	4.6	4.a	4.c	4.3	4.4	4.7						
ODS 5				5.2	5.4	5.5	5.b	5.c	5.1	5.3	5.6	5.a								
ODS 6					6.a	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.b								
ODS 7					7.a	7.3	7.1	7.2	7.b											
ODS 8		8.3	8.4	8.9	8.10	8.a	8.2	8.5	8.6	8.1	8.8	8.7	8.b							
ODS 9		9.1	9.2	9.5	9.a	9.b	9.c	9.4	9.3											
ODS 10			10.5	10.7	10.a	10.b	10.2	10.4	10.6	10.a	10.c	10.1	10.3							
ODS 11					11.1	11.5	11.6	11.2	11.3	11.4	11.7	11.a	11.b	11.c						
ODS 12			12.2	12.3	12.4	12.b	12.c	12.6	12.a	12.1	12.5	12.7	12.8							
ODS 13					13.3	13.1	13.2	13.a	13.b											
ODS 14			14.1	14.2	14.5	14.a	14.6	14.b	14.7	14.3	14.4	14.c								
ODS 15					15.5	15.1	15.2	15.6	15.8	15.3	15.4	15.a	15.b	15.7	15.9	15.c				
ODS 16			16.1	16.5	16.6	16.2	16.8	16.3	16.a	16.4	16.7	16.9	16.10	16.b						
ODS 17		17.1	17.10	17.11	17.13	17.12	17.3	17.4	17.6	17.8	17.9	17.17	17.19	17.2	17.5	17.7	17.14	17.15	17.16	17.18

- La tendencia se aleja de la meta
- La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
- La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual
- Sin datos suficientes

³ El panorama subregional que se presenta resulta de una aproximación al escenario 2030, a la que se llega partiendo de los mismos supuestos que se utilizaron en el caso del modelo regional. La ausencia de datos incide en la posibilidad de análisis y en la robustez de los métodos aplicados. Esa situación se hace más evidente cuando las métricas se aplican a conjuntos más acotados, en que las series estadísticas presentan mayores lagunas de información.

B. Centroamérica y México

Objetivo	Meta																		
ODS 1							1.a	1.5	1.1	1.2	1.3	1.4	1.b						
ODS 2				2.1	2.4	2.5	2.a	2.c	2.2	2.3	2.b								
ODS 3	3.1	3.3	3.4	3.5	3.6	3.8	3.b	3.d	3.2	3.7	3.9	3.a	3.c						
ODS 4							4.1	4.b	4.2	4.5	4.6	4.a	4.c	4.3	4.4	4.7			
ODS 5						5.2	5.4	5.c	5.5	5.b	5.1	5.3	5.6	5.a					
ODS 6				6.4	6.5	6.6	6.a	6.1	6.2	6.3	6.b								
ODS 7							7.a	7.1	7.2	7.3	7.b								
ODS 8		8.2	8.4	8.5	8.6	8.8	8.9	8.3	8.10	8.1	8.a	8.7	8.b						
ODS 9							9.a	9.2	9.5	9.c	9.1	9.4	9.b	9.3					
ODS 10			10.2	10.5	10.7	10.a	10.4	10.6	10.b	10.1	10.3	10.c							
ODS 11								11.1	11.5	11.6	11.2	11.3	11.4	11.7	11.a	11.b	11.c		
ODS 12				12.2	12.4	12.b	12.c	12.6	12.a	12.1	12.3	12.5	12.7	12.8					
ODS 13							13.3	13.1	13.2	13.a	13.b								
ODS 14				14.1	14.5	14.6	14.b	14.2	14.7	14.a	14.3	14.4	14.c						
ODS 15					15.2	15.3	15.5	15.1	15.6	15.8	15.4	15.a	15.b	15.7	15.9	15.c			
ODS 16					16.1	16.5	16.6	16.2	16.3	16.8	16.a	16.4	16.7	16.9	16.10	16.b			
ODS 17	17.1	17.4	17.10	17.11	17.13	17.17	17.8	17.12	17.19	17.3	17.6	17.9	17.2	17.5	17.7	17.14	17.15	17.16	17.18

C. El Caribe

Objetivo	Meta																		
ODS 1						1.1	1.5	1.a	1.3	1.4	1.b	1.2							
ODS 2							2.1	2.4	2.2	2.5	2.a	2.c	2.3	2.b					
ODS 3	3.1	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.d	3.2	3.3	3.b	3.9	3.a	3.c						
ODS 4				4.1	4.2	4.3	4.a	4.5	4.6	4.b	4.c	4.4	4.7						
ODS 5							5.2	5.5	5.b	5.c	5.4	5.1	5.3	5.6	5.a				
ODS 6			6.1	6.3	6.4	6.5	6.6	6.2	6.a	6.b									
ODS 7							7.a	7.1	7.2	7.3	7.b								
ODS 8				8.3	8.4	8.8	8.2	8.5	8.6	8.10	8.1	8.9	8.a	8.7	8.b				
ODS 9			9.1	9.2	9.a	9.b	9.5	9.4	9.c	9.3									
ODS 10				10.7	10.a	10.b	10.4	10.5	10.6	10.c	10.2	10.1	10.3						
ODS 11							11.1	11.5	11.6	11.2	11.3	11.4	11.7	11.a	11.b	11.c			
ODS 12				12.2	12.3	12.4	12.b	12.6	12.a	12.c	12.1	12.5	12.7	12.8					
ODS 13							13.3	13.1	13.2	13.a	13.b								
ODS 14				14.1	14.2	14.7	14.b	14.5	14.6	14.3	14.4	14.a	14.c						
ODS 15					15.2	15.5	15.6	15.1	15.4	15.8	15.3	15.a	15.b	15.7	15.9	15.c			
ODS 16					16.3	16.6	16.1	16.2	16.8	16.5	16.a	16.4	16.7	16.9	16.10	16.b			
ODS 17	17.1	17.9	17.10	17.11	17.12	17.13	17.17	17.19	17.3	17.6	17.8	17.4	17.2	17.5	17.7	17.14	17.15	17.16	17.18

- La tendencia se aleja de la meta
- La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
- La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual
- Sin datos suficientes

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



C. Cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe en su conjunto: un modelo para armar

Los resultados presentados ponen de manifiesto un panorama regional heterogéneo y complejo. Si bien se observa un buen desempeño en algunas de las áreas del desarrollo que se promueven en la Agenda 2030, aún persisten desafíos importantes para alcanzar los Objetivos definidos en 2015 en relación con los cuales es urgente actuar de forma rápida y específica si se pretende cambiar el rumbo, realinear las metas que sufrieron el impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y del conjunto de fenómenos y crisis mundiales.

El 68% de las metas que fue posible evaluar muestran una trayectoria y sentido consistente con los resultados esperados para los temas y fenómenos tratados. Sin embargo, solo el 22% de estas metas presentan escenarios positivos de cara a 2030, lo que indica que, de mantenerse la dirección y el ritmo de avance observado a la fecha, se cumplirán las expectativas al término del período estipulado. Para el otro 46% de las metas los esfuerzos implementados en América Latina y el Caribe han permitido mantener las tendencias correctas, pero no son suficientes si las metas han de lograrse a 2030.

La situación es más apremiante para el resto de las metas (32%) en las cuales el ejercicio realizado a partir de los datos disponibles muestra que no sería posible alcanzar los umbrales estipulados a 2030 como resultado de un retroceso en las trayectorias esperadas para los indicadores analizados.

Los resultados muestran desempeños diversos entre Objetivos y en cada uno de ellos. Los ODS con mejores predicciones respecto del cumplimiento de sus metas son el ODS 3 (salud y bienestar), el ODS 7 (energía asequible y no contaminante), el ODS 9 (industria, innovación e infraestructuras) y el ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres). Mientras que los Objetivos donde se observa mayores posibilidades de que las expectativas de logro fracasen son el ODS 12 (producción y consumo responsables) y el ODS 13 (acción por el clima).

En los ODS 1 (fin de la pobreza), ODS 2 (hambre cero), ODS 4 (educación de calidad), ODS 5 (igualdad de género), ODS 6 (agua limpia y saneamiento), ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), ODS 10 (reducción de las desigualdades), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), y ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), el cumplimiento de la mayoría de las metas va en el camino correcto, pero con pronósticos de incumplimiento debido al bajo ritmo de avance observado.

La situación se repite en los ámbitos subregionales, por lo que los esfuerzos necesarios para el logro de las metas pueden ser compartidos entre países que disponen de los mecanismos institucionales subregionales propicios para la cooperación horizontal. Si bien los países de América del Sur muestran mejores pronósticos en comparación con los de Centroamérica y el Caribe, el escenario general para todas las subregiones es más difícil que el analizado en ocasiones anteriores por la CEPAL.

Dado este escenario regional, el llamado es impostergable a los países para la implementación de acciones de política pública específicas enfocadas en atender los rezagos aún vigentes, con el fin de contribuir y consolidar un ritmo de avance hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Agenda 2030.

El esfuerzo debe persistir para todos los ODS, con énfasis en aquellos cuyas metas e indicadores muestran la mayor distancia respecto de sus umbrales respectivos. El escenario descrito para 2030, en particular, la muy baja posibilidad de cumplimiento de un 32% de las metas, no debe ser motivo para cejar en el esfuerzo, sino para redoblarlo y así llegar en mejores condiciones para continuar trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible más allá de 2030.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- (2022), *Una década de acción para un cambio de época* (LC/FDS.5/3), Santiago.
- (2021), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- (2020), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis* (LC/PUB.2020/5), Santiago.
- (2019), *Informe de las actividades del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* (LC/CEA.10/6), Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2023), *World Economic Outlook: Navigating Global Divergences*, Washington, D.C., octubre.

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

Indicadores analizados para evaluar la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

ODS	Meta	Indicador	2023
	La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual		✓
	La meta se alcanzaría solo con intervención de políticas públicas	La tendencia es la correcta	●
		La tendencia se aleja de la meta	●
1	1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)	1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)	●
		P-1.1.1 Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza extrema regional, desglosado por sexo, edad, condición de actividad, ubicación geográfica (urbana o rural) y etnia	●
	1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad	●
		1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales	✓
	1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables	1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables	●
	1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación	1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos	●
	1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales	1.5.2 Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial	●
	1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones	1.a.1 Total de las subvenciones de asistencia oficial para el desarrollo de todos los donantes que se centran en la reducción de la pobreza como porcentaje del ingreso nacional bruto del país receptor	✓
		1.a.2 Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social)	●

ODS	Meta	Indicador	2023
2	2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año	2.1.1 Prevalencia de la subalimentación	●
		2.1.2 Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave entre la población, según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria	●
	2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad	2.2.1 Prevalencia del retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS)) entre los niños menores de 5 años	●
		2.2.2 Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica > +2 o < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso)	●
		2.2.3 Prevalencia de la anemia en las mujeres de entre 15 y 49 años, desglosada por embarazo (porcentaje)	●
	2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo	C-2.4.a Intensidad en el uso de fertilizantes (consumo aparente por superficie cultivada)	●
		C-2.4.b Consumo aparente de plaguicidas por tipo (herbicidas, insecticidas, funguicidas)	●
	2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente	2.5.1 Número de recursos genéticos vegetales y animales para la alimentación y la agricultura preservados en instalaciones de conservación a medio y largo plazo	✓
		2.5.2 Proporción de razas y variedades locales consideradas en riesgo de extinción	●
	2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados	2.a.1 Índice de orientación agrícola para el gasto público	●
		2.a.2 Total de corrientes oficiales de recursos (asistencia oficial para el desarrollo más otras corrientes oficiales) destinado al sector agrícola	●
	2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo	2.b.1 Subsidios a la exportación de productos agropecuarios	✓
	2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos	2.c.1 Indicador de anomalías en los precios de los alimentos	●
	3	3.1 De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos	3.1.1 Tasa de mortalidad materna
3.1.2 Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado			●
C-3.1 Cobertura de atención prenatal por personal capacitado (al menos cuatro consultas)			●
3.2 De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos		3.2.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	✓
		3.2.2 Tasa de mortalidad neonatal	✓
3.3 De aquí a 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles		3.3.1 Número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1.000 habitantes no infectados, desglosado por sexo, edad y poblaciones clave	●
		3.3.2 Incidencia de la tuberculosis por cada 100.000 habitantes	●
		3.3.3 Incidencia de la malaria por cada 1.000 habitantes	●
		3.3.4 Incidencia de la hepatitis B por cada 100.000 habitantes	✓
		3.3.5 Número de personas que requieren intervenciones contra enfermedades tropicales desatendidas	●
		C-3.3.a Tasa de prevalencia del VIH/SIDA entre la población de 15 a 49 años	●
		C-3.3.b Razón de mortalidad por VIH/SIDA	●

ODS	Meta	Indicador	2023
3	3.4 De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar	3.4.1 Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas	●
		3.4.2 Tasa de mortalidad por suicidio	●
	3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol	3.5.2 Consumo de alcohol per cápita (a partir de los 15 años de edad) durante un año civil en litros de alcohol puro	●
		3.6 De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo	3.6.1 Tasa de mortalidad por lesiones debidas a accidentes de tráfico
	3.7 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales	3.7.1 Proporción de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos	●
		3.7.2 Tasa de fecundidad de las adolescentes (entre 10 y 14 años y entre 15 y 19 años) por cada 1.000 mujeres de ese grupo de edad	●
		C-3.7.b Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres	●
		P-3.7.1 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar	●
		3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos	3.8.1 Cobertura de los servicios de salud esenciales
	3.9 De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo	3.9.2 Proporción de la población con grandes gastos sanitarios por hogar como porcentaje del total de gastos o ingresos de los hogares	●
		3.9.3 Tasa de mortalidad atribuida a intoxicaciones involuntarias	●
	3.a Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda	3.a.1 Prevalencia del consumo actual de tabaco a partir de los 15 años de edad (edades ajustadas)	●
		3.b Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio respecto a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos	3.b.1 Proporción de la población inmunizada con todas las vacunas incluidas en cada programa nacional
	3.c Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo	3.b.2 Total neto de asistencia oficial para el desarrollo destinado a los sectores de la investigación médica y la atención sanitaria básica	●
		3.c.1 Densidad y distribución del personal sanitario	●
		3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial	3.d.1 Capacidad prevista en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) y preparación para emergencias de salud
4	4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos	3.d.2 Porcentaje de infecciones del torrente sanguíneo debidas a determinados organismos resistentes a los antimicrobianos seleccionados	●
		4.1.1 Proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo	●
	4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria	4.1.2 Tasa de finalización (educación primaria, educación secundaria inferior, educación secundaria superior)	●
		4.2.2 Tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), desglosada por sexo	●
	4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria	4.3.1 Tasa de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza y formación académica y no académica en los últimos 12 meses, desglosada por sexo	●
		C-4.3 Tasa bruta de matrícula de educación superior, desglosada por sexo	●

ODS	Meta	Indicador	2023
4	4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad	4.5.1 Índices de paridad (entre mujeres y hombres, zonas rurales y urbanas, quintiles de riqueza superior e inferior y grupos como los discapacitados, los pueblos indígenas y los afectados por los conflictos, a medida que se disponga de datos) para todos los indicadores educativos de esta lista que puedan desglosarse	✓
	4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética	C-4.6 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años y de 15 años o más, desglosada por sexo	●
	4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos	4.a.1 Proporción de escuelas con acceso a a) electricidad, b) Internet con fines pedagógicos, c) computadoras con fines pedagógicos, d) infraestructura y materiales adaptados a los estudiantes con discapacidad, e) suministro básico de agua potable, f) instalaciones de saneamiento básicas separadas por sexo y g) instalaciones básicas para el lavado de manos (según las definiciones de los indicadores WASH)	●
	4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo	4.b.1 Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a becas, desglosado por sector y tipo de estudio	●
	4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo	4.c.1 Proporción de docentes con las calificaciones mínimas requeridas, por nivel educativo	●
5	5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación	C-5.2 Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100.000 mujeres)	●
	5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina	5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años	●
	5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país	5.4.1 Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación C-5.4 Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo no remunerado y al remunerado combinados (carga total de trabajo), desglosada por sexo	● ✓
	5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública	5.5.1 Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales 5.5.2 Proporción de mujeres en cargos directivos	✓ ●
	5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres	5.b.1 Proporción de personas que poseen un teléfono móvil, desglosada por sexo	●
	5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles	5.c.1 Proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la asignación de fondos públicos para ese fin	✓
	6	6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos	6.1.1 Proporción de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos
6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad		6.2.1 Proporción de la población que utiliza: a) servicios de saneamiento gestionados sin riesgos y b) instalaciones para el lavado de manos con agua y jabón	●
6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial		6.3.2 Proporción de masas de agua de buena calidad	●
6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua		6.4.1 Cambio en el uso eficiente de los recursos hídricos con el paso del tiempo 6.4.2 Nivel de estrés hídrico: extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponibles	● ●
6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda		6.5.1 Grado de implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos (0-100)	●

ODS	Meta	Indicador	2023
6	6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos	6.6.1 Cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua con el paso del tiempo	●
	6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización	6.a.1 Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al agua y el saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinados por el gobierno	●
	6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento	6.b.1 Proporción de dependencias administrativas locales que han establecido políticas y procedimientos operacionales para la participación de las comunidades locales en la gestión del agua y el saneamiento	●
7	7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos	7.1.1 Proporción de la población que tiene acceso a la electricidad	✔
		7.1.2 Proporción de la población cuya fuente primaria de energía son los combustibles y tecnologías limpias	●
	7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas	7.2.1 Proporción de energía renovable en el consumo final total de energía	✔
	7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética	7.3.1 Intensidad energética medida en función de la energía primaria y el PIB	●
	7.a De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias	7.a.1 Corrientes financieras internacionales hacia los países en desarrollo para apoyar la investigación y el desarrollo de energías limpias y la producción de energía renovable, incluidos los sistemas híbridos	●
	7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo	7.b.1 Capacidad instalada de generación de energía renovable en los países en desarrollo (expresada en vatios per cápita)	✔
8	8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	8.1.1 Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita	●
	8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra	8.2.1 Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada	●
	8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros	8.3.1 Proporción de empleo informal con respecto al empleo total, desglosada por sector y sexo	●
	8.4 Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados	8.4.2 Consumo material interno en términos absolutos, consumo material interno per cápita y consumo material interno por PIB	●
	8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	8.5.1 Ingreso medio por hora de empleadas y empleados, desglosado por ocupación, edad y personas con discapacidad	●
		8.5.2 Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad	●
	8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación	8.6.1 Proporción de jóvenes (entre 15 y 24 años) que no cursan estudios, no están empleados ni reciben capacitación	●
	C-8.6 Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo, no reciben capacitación y no realizan trabajo doméstico no remunerado de manera exclusiva, desglosado por sexo	●	
	8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas	8.7.1 Proporción y número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, desglosados por sexo y edad	●

ODS	Meta	Indicador	2023
8	8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios	8.8.1 Tasas de frecuencia de las lesiones ocupacionales mortales y no mortales, desglosadas por sexo y estatus migratorio	✓
		8.8.2 Nivel de cumplimiento nacional de los derechos laborales (libertad de asociación y negociación colectiva) con arreglo a las fuentes textuales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la legislación interna, desglosado por sexo y estatus migratorio	✓
	8.9 De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales	8.9.1 PIB generado directamente por el turismo en proporción al PIB total y a la tasa de crecimiento	✓
	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos	8.10.1 a) Número de sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 adultos y b) número de cajeros automáticos por cada 100.000 adultos	●
		8.10.2 Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil	✓
8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio	8.a.1 Compromisos y desembolsos en relación con la iniciativa Ayuda para el Comercio	●	
9	9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos	9.1.2 Volumen de transporte de pasajeros y carga, desglosado por medio de transporte	●
		9.2 Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados	9.2.1 Valor añadido del sector manufacturo en proporción al PIB y per cápita
		9.2.2 Empleo del sector manufacturero en proporción al empleo total	●
	9.4 De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas	9.4.1 Emisiones de CO ₂ por unidad de valor añadido	✓
	9.5 Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo	9.5.1 Gastos en investigación y desarrollo en proporción al PIB	●
		9.5.2 Número de investigadores (en equivalente a tiempo completo) por cada millón de habitantes	✓
	9.a Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico a los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo	9.a.1 Total de apoyo internacional oficial (asistencia oficial para el desarrollo más otras corrientes oficiales de recursos) destinado a la infraestructura	●
	9.b Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas	9.b.1 Proporción del valor añadido por la industria de tecnología mediana y alta en el valor añadido total	✓
	9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020	9.c.1 Proporción de la población con cobertura de red móvil, desglosada por tecnología	✓
	10	10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición	10.2.1 Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad
10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad			10.4.1 Proporción del PIB generada por el trabajo, que comprende los salarios y las transferencias de protección social
10.5 Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos		10.5.1 Indicadores de solidez financiera	●

ODS	Meta	Indicador	2023
10	10.6 Asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones	10.6.1 Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales	●
	10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas	10.7.3 Número de migrantes que resultaron muertos mientras trataban de cruzar las fronteras marítimas, terrestres o aéreas	●
		10.7.4 Proporción de la población integrada por refugiados, desglosada por país de origen	●
	10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio	10.a.1 Proporción de líneas arancelarias que se aplican a las importaciones de los países menos adelantados y los países en desarrollo con arancel cero	●
	10.b Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales	10.b.1 Corrientes totales de recursos para el desarrollo, desglosadas por país receptor y país donante y por tipo de corriente (por ejemplo, asistencia oficial para el desarrollo, inversión extranjera directa y otras corrientes)	●
	10.c De aquí a 2030, 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%	10.c.1 Costo de las remesas en proporción a las sumas remitidas	●
11	11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	11.1.1 Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas	●
	11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad	11.5.2 Pérdidas económicas directas en relación con el PIB mundial, daños en la infraestructura esencial y número de interrupciones de los servicios básicos atribuidos a desastres	●
	11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo	11.6.2 Niveles medios anuales de partículas finas en suspensión (por ejemplo, PM2.5 y PM10) en las ciudades (ponderados según la población)	●
12	12.1 Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo	12.1.1 Número de países que incluyen como prioridad o meta en las políticas nacionales planes de acción nacionales sobre el consumo y la producción sostenibles	✓
	12.2 De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales	12.2.2 Consumo material interno en términos absolutos, consumo material interno per cápita y consumo material interno por PIB	●
	12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha	12.3.1 a) Índice de pérdidas de alimentos y b) índice de desperdicio de alimentos	●
	12.4 De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente	12.4.1 Número de partes en los acuerdos ambientales multilaterales internacionales sobre desechos peligrosos y otros productos químicos que cumplen sus compromisos y obligaciones de transmitir información como se exige en cada uno de esos acuerdos	●
		12.4.2 Desechos peligrosos generados per cápita y proporción de desechos peligrosos tratados, desglosados por tipo de tratamiento	●
	12.5 De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización	12.5.1 Tasa nacional de reciclado, en toneladas de material reciclado	●
	12.6 Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes	12.6.1 Número de empresas que publican informes sobre sostenibilidad	✓
	12.a Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles	12.a.1 Capacidad instalada de generación de energía renovable en los países en desarrollo (expresada en vatios per cápita) (repetido más arriba como sustituto propuesto del indicador 7.b.1)	✓
	12.b Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales	12.b.1 Aplicación de instrumentos normalizados de contabilidad para hacer un seguimiento de los aspectos económicos y ambientales de la sostenibilidad del turismo	●

ODS	Meta	Indicador	2023
12	12.c Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas	12.c.1 Cuantía de los subsidios a los combustibles fósiles por unidad de PIB (producción y consumo)	●
13	13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	13.2.2 Emisiones totales de gases de efecto invernadero por año	●
	13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana	C-13.3 Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), desglosadas por sector (actividad económica)	●
14	14.1 De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes	14.1.1 a) Índice de eutrofización costera; y b) densidad de detritos plásticos	●
	14.2 De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos	C-14.2 Área de manglares	●
	14.5 De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible	14.5.1 Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas	✓
		C-14.5 Proporción de las áreas marinas protegidas en relación con el área marina total	✓
	14.6 De aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados	14.6.1 Grado de aplicación de instrumentos internacionales cuyo objetivo es combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada	✓
	14.7 De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo	14.7.1 Proporción del PIB correspondiente a la pesca sostenible en los pequeños Estados insulares en desarrollo, en los países menos adelantados y en todos los países	●
	14.a Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados	14.a.1 Proporción del presupuesto total de investigación asignada a la investigación en el campo de la tecnología marina	●
	14.b Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados	14.b.1 Grado de aplicación de un marco jurídico, reglamentario, normativo o institucional que reconozca y proteja los derechos de acceso para la pesca en pequeña escala	●
15	15.1 De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales	15.1.1 Superficie forestal en proporción a la superficie total	●
		15.1.2 Proporción de lugares importantes para la biodiversidad terrestre y del agua dulce incluidos en zonas protegidas, desglosada por tipo de ecosistema	●
		C-15.1.a Cobertura de las zonas terrestres protegidas en relación con el territorio terrestre	✓
		C-15.1.b Área de humedales bajo la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar)	✓
	15.2 De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial	15.2.1 Avances hacia la gestión forestal sostenible	✓
	15.3 De aquí a 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación de las tierras	15.3.1 Proporción de tierras degradadas en comparación con la superficie total	●

ODS	Meta	Indicador	2023
15	15.4 De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible	15.4.1 Lugares importantes para la biodiversidad de las montañas incluidos en zonas protegidas	✓
		15.4.2 Índice de cobertura verde de las montañas	●
	15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción	15.5.1 Índice de la Lista Roja	●
		15.6 Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, según lo convenido internacionalmente	15.6.1 Número de países que han adoptado marcos legislativos, administrativos y normativos para asegurar una distribución justa y equitativa de los beneficios
	15.8 De aquí a 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias	15.8.1 Proporción de países que han aprobado la legislación nacional pertinente y han destinado recursos suficientes para la prevención o el control de las especies exóticas invasoras	●
		15.a Movilizar y aumentar significativamente los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad y los ecosistemas	15.a.1 a) Asistencia oficial para el desarrollo destinada concretamente a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y b) ingresos generados y financiación movilizada mediante instrumentos económicos pertinentes para la biodiversidad
	15.b Movilizar recursos considerables de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación	15.b.1 a) Asistencia oficial para el desarrollo destinada concretamente a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y b) ingresos generados y financiación movilizada mediante instrumentos económicos pertinentes para la biodiversidad	✓
16	16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	16.1.1 Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad	●
		16.1.3 Proporción de la población que ha sufrido a) violencia física, b) violencia psicológica y c) violencia sexual en los últimos 12 meses	✓
	16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños	16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación	●
		16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos	16.3.1 Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente
	16.3.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total		●
	C-16.3 Tasa de hacinamiento penitenciario		●
	16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas	16.5.1 Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses	●
		16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas	16.6.1 Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares)
	16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial	16.8.1 Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales	●
	16.10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales	16.10.1 Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los últimos 12 meses	●
	16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia	16.a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París	●
17	17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole	17.1.1 Total de ingresos del gobierno en proporción al PIB, desglosado por fuente	●
		17.1.2 Proporción del presupuesto nacional financiado por impuestos internos	●
	17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo	17.3.1 Inversión extranjera directa, asistencia oficial para el desarrollo y cooperación Sur-Sur como proporción del ingreso nacional bruto	●
		17.3.2 Volumen de remesas (en dólares de los Estados Unidos) en proporción al PIB total	✓

ODS	Meta	Indicador	2023
17	17.4 Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo	17.4.1 Servicio de la deuda en proporción a las exportaciones de bienes y servicios	●
	17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología	17.6.1 Número de abonados a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes, desglosado por velocidad	✓
	17.7 Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo	17.7.1 Total de los fondos destinados a los países en desarrollo a fin de promover el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías ecológicamente racionales	●
	17.8 Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones	17.8.1 Proporción de personas que utilizan Internet	✓
	17.9 Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular	17.9.1 Valor en dólares de la asistencia financiera y técnica (incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular) prometida a los países en desarrollo	✓
	17.10. Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo	17.10.1 Promedio arancelario mundial ponderado	●
	17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020	17.11.1 Participación de los países en desarrollo y los países menos adelantados en las exportaciones mundiales	●
	17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados	17.12.1 Promedio ponderado de los aranceles que enfrentan los países en desarrollo, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo	●
	17.13 Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas	17.13.1 Tablero macroeconómico	●
	17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas	17.17.1 Suma en dólares de los Estados Unidos prometida a las alianzas público-privadas centradas en la infraestructura	●
	17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales	17.18.2 Número de países cuya legislación nacional sobre estadísticas cumple los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales	●
		17.18.3 Número de países que cuentan con un plan estadístico nacional plenamente financiado y en proceso de aplicación, desglosado por fuente de financiación	●
		17.19.1 Valor en dólares de todos los recursos proporcionados para fortalecer la capacidad estadística de los países en desarrollo	✓
		17.19.2 Proporción de países que a) han realizado al menos un censo de población y vivienda en los últimos diez años; y b) han registrado el 100% de los nacimientos y el 80% de las defunciones	✓
17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo	C-17.19. a Porcentaje del presupuesto público que representa a) la oficina nacional de estadística, b) el sistema estadístico nacional, c) el instituto geográfico nacional y d) el sistema geográfico nacional	✓	
	C-17.19.c Proporción de países que cuentan con una infraestructura de datos geospaciales básicos	●	

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



Anexo II.A2

Recuadro II.A2.1

Metodología empleada para calcular las proyecciones de los indicadores seleccionados y la posibilidad de que en 2030 se haya alcanzado la meta a la que se refieren

Los modelos proyectivos de las series estadísticas correspondientes a los indicadores seleccionados en este informe están asociados a la propia naturaleza de cada indicador, a la disponibilidad de información secundaria y a la robustez de los datos disponibles. Como fuente de las series utilizadas se empleó CEPALSTAT, cuyos datos proceden de la Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS de las Naciones Unidas e indicadores regionales producidos y compilados por la CEPAL.

En relación con todas las series se empleó un modelo autorregresivo integrado de media móvil (ARIMA) y, cuando la disponibilidad de datos lo permitió, se construyeron modelos econométricos de datos de panel con base en la revisión de la literatura y la discriminación de los modelos utilizando distintas pruebas estadísticas.

En el caso de las series en que había poca información o no se contaba con variables explicativas significativas, se omitió la regresión de datos de panel y se proyectó solo mediante el modelo ARIMA. Asimismo, en lo que respecta a ese modelo, se realizaron pruebas de raíz unitaria de Dickey-Fuller (1979) para determinar la estacionariedad de la serie. Una vez realizada la prueba, se utilizó un modelo autorregresivo de orden uno en caso de que la serie que se deseaba proyectar no contara con una raíz unitaria, y un modelo autorregresivo de orden uno con una diferencia en caso de que el indicador presentara una o más raíces unitarias.

En cuanto a las series en que se disponía de suficiente información para realizar proyecciones utilizando un modelo de datos de panel, se definió la especificación más adecuada y se estimaron las regresiones utilizando modelos de mínimos cuadrados ordinarios, efectos aleatorios y efectos fijos. Posteriormente, se realizó la prueba de Hausman (Durbin, 1954) para elegir entre el modelo de efectos fijos y aleatorios, y la prueba de Breusch-Pagan (1979) para decidir entre el modelo de efectos aleatorios y el de mínimos cuadrados ordinarios.

Una vez que se estimaron las regresiones, se emplearon los coeficientes obtenidos para hacer proyecciones en escenarios en que la probabilidad de que ocurrieran las variables explicativas era alta, y para predecir los valores de la serie hacia 2030. En el caso de las variables explicativas, las proyecciones se realizaron utilizando estimaciones de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la tendencia, el cambio promedio o el cambio a tasas crecientes/decrecientes, o manteniendo la variable constante, según lo que se adaptara mejor a la serie observada.

Finalmente, con la finalidad de facilitar la lectura de los resultados respecto del logro de las metas propuestas, se construyó un “semáforo” de tres colores (verde, amarillo y rojo) que permitía comparar dos brechas: la que había entre el valor estimado hacia 2030 y el valor objetivo, y la que había entre un año base y el valor objetivo (Bidarbakht-Nia, 2017).

Respecto de cada serie se definió un umbral cuantitativo que se pretendía alcanzar para 2030. Los umbrales considerados fueron los que se habían establecido en la Agenda 2030 y, cuando no había un umbral explícito, se propusieron umbrales basados en documentos oficiales de organismos especializados de las Naciones Unidas o umbrales presentes en diversos compromisos internacionales que los Estados Miembros habían asumido.

El año base se definió en función de la disponibilidad de datos correspondientes a 2015; en caso de no contar con información de ese año, los datos se interpolaron; si no era posible interpolar, se utilizó el valor estimado en el modelo ARIMA. Asimismo, si ninguna de las opciones anteriores era viable, se utilizó como año base el año más próximo por arriba y por debajo de 2015.

El “semáforo” se calculó sobre la base de la siguiente fórmula:

$$\text{Semáforo} = \frac{|Umbral_y - Proyección_y|}{|Umbral_y - Base_y|}$$

donde el subíndice y se refiere a la variable de interés, $umbral$ se refiere al umbral establecido como Objetivo por alcanzar hacia 2030, y $proyección$ se refiere a la estimación del modelo de panel o del modelo ARIMA (en caso de que no se contara con la estimación de datos de panel).

De acuerdo con el valor obtenido en la fórmula anterior, se asignaron los siguientes colores.

Verde: $\text{Semáforo} \leq 0,1$

Amarillo: $0,1 < \text{Semáforo} < 1$

Rojo: $\text{Semáforo} \geq 1$

El color verde indica que el objetivo se alcanzará si se prosigue en la trayectoria actual; el amarillo, que se necesitará un esfuerzo adicional, y el rojo, que el objetivo no se alcanzará. Asimismo, la agregación de las series a nivel de los indicadores, las metas y los ODS se realizó implementando la propuesta de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) (Bidarbakht-Nia, 2017 y 2020).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. A. Dickey y W. A. Fuller, "Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 74, N° 366, junio de 1979; J. Durbin, "Errors in variables", *Review of the International Statistical Institute*, vol. 22, N° 1/3, 1954; T. S. Breusch y A. R. Pagan, "A simple test for heteroscedasticity and random coefficient variation", *Econometrica*, vol. 47, N° 5, septiembre de 1979; A. Bidarbakht-Nia, "Measuring Sustainable Development Goals (SDGs): an inclusive approach", *Global Policy*, vol. 11, N° 1, febrero de 2020; y A. Bidarbakht-Nia, "Tracking progress towards the SDGs: measuring the otherwise ambiguous progress", *Working Paper Series*, N° SD/WP/05, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), mayo de 2017.



CAPÍTULO III

Avances en relación con los Objetivos 1, 2, 13, 16 y 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Introducción

- A. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
- B. Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
- C. Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
- D. Objetivo 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
- E. Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

F. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

Como se expuso en el capítulo II, en América Latina y el Caribe se afrontan diversos desafíos a la hora de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ejercicio que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado aplicando el método de la semaforización ha puesto de manifiesto fortalezas y buenas prácticas relativas a las metas y los indicadores respecto de los cuales se observa una trayectoria promisoras. También ha señalado debilidades que invitan a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los organismos multilaterales a redoblar los esfuerzos conjuntos para retomar la ruta y acelerar el paso hacia el pleno cumplimiento de los ODS en 2030.

El foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible es la principal plataforma de las Naciones Unidas para el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En 2024, en ese foro se examinarán en detalle cinco de los ODS a nivel mundial: el ODS 1 (fin de la pobreza), el ODS 2 (hambre cero), el ODS 13 (acción por el clima), el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y el ODS 17 (alianzas para lograr los Objetivos). En el presente capítulo se analizan de forma minuciosa los avances y desafíos que se observan en América Latina y el Caribe en relación con dichos Objetivos. Cada una de las secciones que integran este capítulo está dedicada a uno de los cinco ODS señalados, y en ellas se examinan al detalle las metas de cada Objetivo mediante el uso de indicadores respecto de los cuales se cuenta con información directa o indirecta¹. Ese examen permite vislumbrar la magnitud de los esfuerzos que se deben emprender a fin de acercarse a las metas hacia 2030.

En los análisis realizados, se consideran dos aspectos de gran relevancia. Por una parte, en la Agenda 2030 se plantea la urgencia de alcanzar la igualdad de género a través de los 17 ODS, y se establece una visión transformadora para promover la igualdad y sostenibilidad económica, social y ambiental. Por ese motivo, en la medida de lo posible, los análisis se llevan a cabo con un enfoque transversal de género. Por otra parte, como se expuso en el capítulo I, el panorama internacional y regional actual posterior a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) es desafiante. Sobre esa base, se subraya la necesidad de incorporar una visión de largo alcance que contribuya a diseñar y ejecutar políticas e iniciativas transformadoras, así como acciones de cooperación y de intercambio de experiencias y lecciones aprendidas entre los países de la región, especialmente en materia de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales. Por ello, en cada sección se busca identificar dichas experiencias relevantes para plantear recomendaciones.

En el ODS 1 (fin de la pobreza), se hace hincapié en que la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la pobreza constituyen requisitos esenciales para el desarrollo. En la sección dedicada a ese Objetivo, además de llevar a cabo un análisis desde la perspectiva del ingreso y desde un enfoque multidimensional y de la transversalidad de la cuestión de género, se incorpora el factor de la exposición y la vulnerabilidad de las personas pobres frente a los fenómenos extremos, y se examinan los desafíos más relevantes que se deben afrontar para que en la región se retome la senda hacia el cumplimiento de este Objetivo, dado que a todas sus metas se les ha asignado un semáforo en rojo o amarillo.

En la sección correspondiente al ODS 2 (hambre cero), a partir del hecho de que en América Latina y el Caribe a la mayoría de las metas de este Objetivo se les ha asignado un semáforo en rojo o amarillo, lo que indica que se avanza demasiado lento o incluso que se está produciendo un alejamiento de las metas, se analizan los desafíos y las oportunidades asociados a la seguridad alimentaria, a la lucha contra la malnutrición, la desnutrición y la obesidad, a la productividad agrícola, a la sostenibilidad, a la diversidad genética, a la infraestructura y el comercio agrícola, y al mercado de productos básicos.

¹ Véase la descripción de todos los Objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030 en CEPAL (2023).

Con respecto al ODS 13 (acción por el clima), aunque, según los datos de 2019, América Latina y el Caribe solo aporta el 10% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) (CEPAL, 2023a), el hecho de que sea una de las regiones más afectadas por la emergencia climática hace que sea preciso analizar los desafíos en el ámbito de la adaptación y la mitigación, y la necesidad de tomar medidas destinadas a fortalecer las capacidades, a planificar e implementar estrategias y políticas, a sensibilizar y a cumplir los compromisos internacionales a este respecto. Como se detalla en la sección relativa a este ODS, el avance regional en esos aspectos plantea dificultades, ya que a todas las metas correspondientes a ese Objetivo se les ha asignado un semáforo en rojo.

En lo concerniente al ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), el análisis se enfoca en los desafíos que se afrontan para mantener la paz y la justicia, así como en la relevancia de las instituciones como condiciones habilitadoras del desarrollo sostenible. En particular, se hace hincapié en la importancia que la transversalidad de este Objetivo tiene para el logro de todos los ODS y las metas de la Agenda en su conjunto, sobre todo cuando queda poco más de un lustro hasta la fecha límite establecida para cumplirla. Si bien, en general, América Latina y el Caribe se encuentra en el camino correcto en lo que respecta a este ODS, los avances han sido insuficientes en lo que atañe a la mayoría de sus metas, y en algunas de ellas se observa un alejamiento e incluso algún retroceso, sobre todo en la promoción del estado de derecho y el acceso a la justicia para todos, en la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, y en la garantía del acceso público a la información. Esos aspectos se analizan en profundidad y se buscan estrategias para acelerar el paso hacia el cumplimiento de este ODS.

Finalmente, en la sección relativa al ODS 17 (alianzas para lograr los Objetivos), se reconoce la importancia de las alianzas entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones internacionales, entre otros, en un contexto en que, en América Latina y el Caribe, al conjunto de las metas relacionadas con el financiamiento, los datos, el acceso a la tecnología, el comercio y el multilateralismo, y las alianzas y la cooperación se les han asignado semáforos tanto verdes como rojos y amarillos, lo que refleja un elevado nivel de heterogeneidad en los avances, que se analiza en detalle en esa sección.



A. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

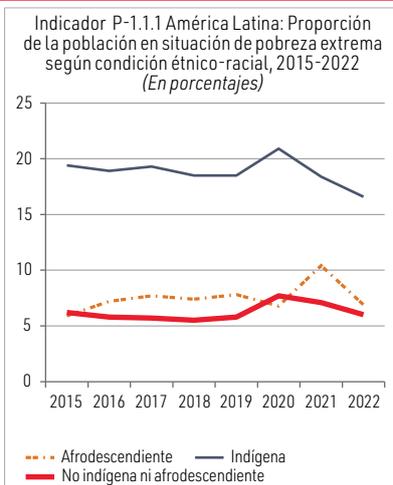
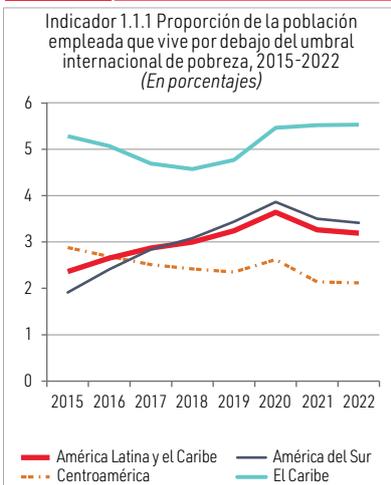
OBJETIVO 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

Avances en América Latina y el Caribe



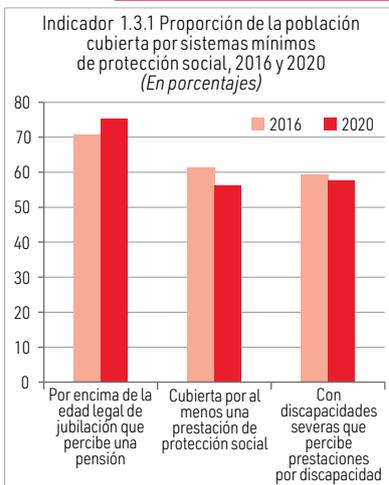
Meta 1.1 Erradicar la pobreza extrema

1.1



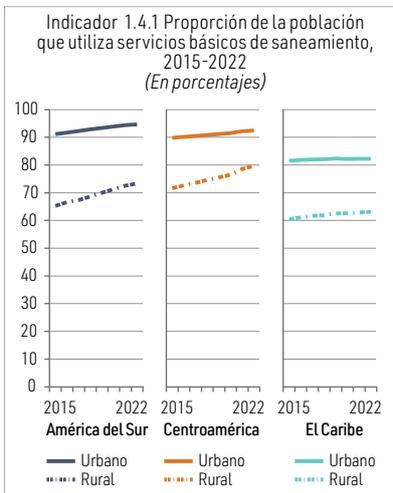
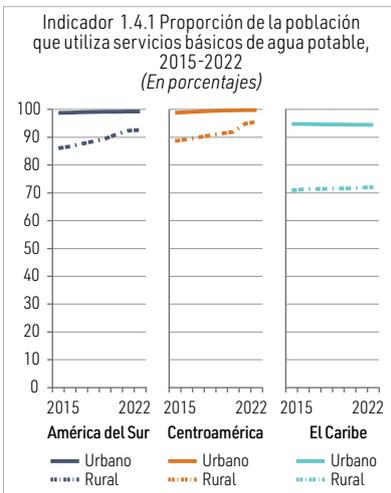
Meta 1.3 Implementar sistemas de protección social

1.3



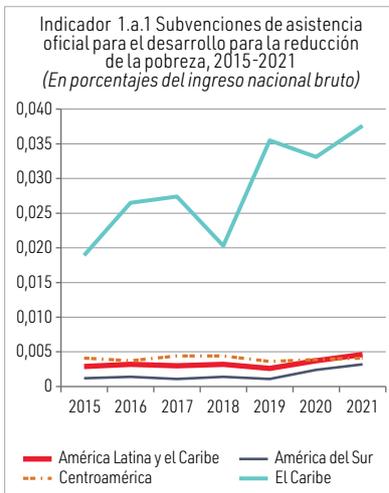
Meta 1.4 Derechos igualitarios a los recursos económicos, los servicios básicos, la propiedad y la tecnología

1.4



Meta 1.a Movilización de recursos para poner fin a la pobreza

1.a



- La tendencia se aleja de la meta
- La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
- La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual

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

Nota: Cada indicador está compuesto por una o más series estadísticas, que cubren parcial o totalmente el indicador correspondiente. En los gráficos aquí presentados se utilizaron una o más series estadísticas del indicador respectivo.



Diagrama III.1**América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 1, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030**

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

1. Lucha contra la pobreza y la pobreza extrema medidas según los ingresos (metas 1.1 y 1.2²)

Entre inicios de la década de 2000 e inicios de la de 2010, en América Latina se lograron avances apreciables en cuanto a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema³. En los últimos años, sin embargo, ha habido retrocesos que alejan la posibilidad de que en la región se cumpla el ODS 1⁴ (véase el diagrama III.1). La incidencia de la pobreza en los países del Caribe es al menos tan heterogénea como en los de América Latina, pero en los primeros no se cuenta con información para describir la tendencia del indicador (véase el recuadro I.2 en CEPAL, 2023b).

De acuerdo con las mediciones de la CEPAL, se estima que en 2023 la tasa de pobreza extrema de la región alcanzó el 11,4%, lo que representa un aumento de 2,7 puntos porcentuales respecto a la tasa que se había registrado en 2015, año de referencia en la evaluación del cumplimiento de los ODS (véase el gráfico III.1). Ese aumento implica un retroceso en cuanto al logro de la meta 1.1 en la región. La pobreza extrema, que entre 2010 y 2014 disminuyó levemente, se ha incrementado de forma constante desde ese último año. Solo en 2022 el indicador exhibió una disminución, que fue de magnitud similar al incremento que se había registrado en 2020 a causa de la pandemia de COVID-19. Las cifras relativas a la pobreza no son más alentadoras. Se estima que en 2023 la tasa fue del 29,1%, 0,1 puntos por encima de la cifra correspondiente a 2015. Ese aumento implica la ausencia de avances en el cumplimiento de la meta 1.2 en la región.

En América Latina, la tendencia relacionada con los indicadores de pobreza y pobreza extrema no es homogénea. Desde 2015, la pobreza extrema se ha reducido en siete países, y la pobreza, en nueve. Esos avances indican que es posible mejorar el desempeño regional en ese ámbito.

La pobreza afecta desproporcionadamente a algunos grupos poblacionales. En 2022, la tasa de pobreza de las mujeres en edad laboral era 1,2 veces más alta que la de los hombres, la de las personas de hasta 17 años ascendía al 42,5% y superaba en 16 puntos porcentuales la de los adultos de 35 a 44 años, y la de la población que se autodefinía como indígena era del 43,1% y duplicaba la de la población no indígena ni afrodescendiente (CEPAL, 2023b). Las políticas públicas destinadas sobre todo a reducir las brechas de pobreza entre los grupos poblacionales desempeñarán un papel preponderante para que en la región mejoren las perspectivas de cumplir la meta 1.1.

² Meta 1.1: “De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)”. El monto que se estableció en la meta 1.1 se ha actualizado y la cifra más reciente corresponde a 1,90 dólares al día. Meta 1.2: “De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”.

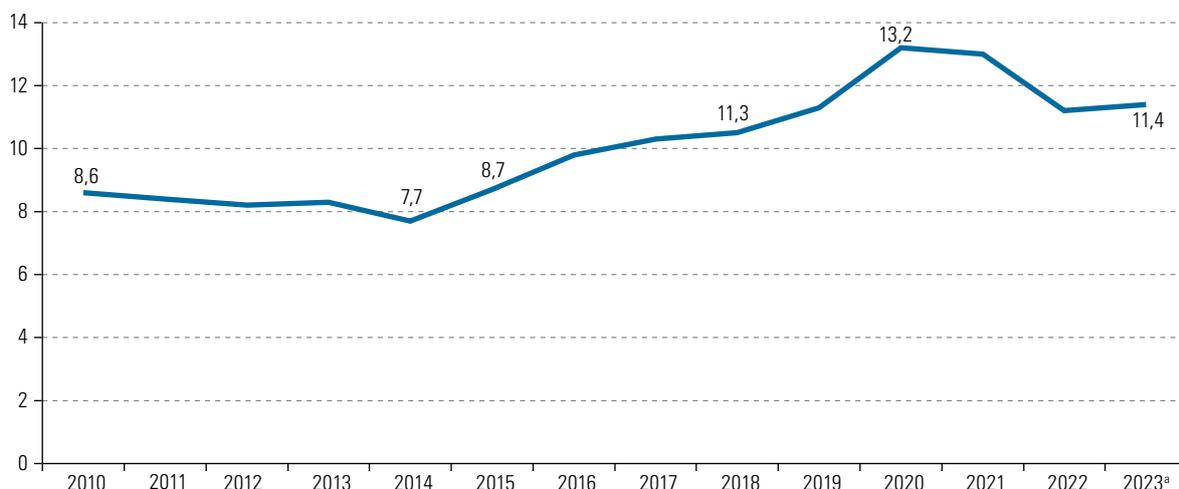
³ Se dice que un hogar se encuentra en situación de pobreza cuando en él no hay ingresos suficientes para adquirir bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas de sus miembros. Se dice que el hogar se encuentra en situación de pobreza extrema cuando los ingresos son insuficientes incluso para costear los alimentos necesarios.

⁴ Las cifras que se tomaron en cuenta para hacer esta aseveración corresponden a 18 países de América Latina.



Gráfico III.1
América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 2010-2023
 (En porcentajes)

A. Pobreza extrema



B. Pobreza



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, 2023.

^a Los datos de 2023 corresponden a estimaciones.

Los datos disponibles muestran que el crecimiento económico y las medidas redistributivas se complementan a la hora de reducir la pobreza. El período comprendido entre 2008 y 2014 se caracterizó por una reducción apreciable de las tasas de pobreza impulsada principalmente por el crecimiento del ingreso medio. Entre 2014 y 2022, a su vez, en algunos países se observó una reducción moderada de la pobreza, y las medidas de redistribución del ingreso desempeñaron un papel relevante en esa reducción, ya sea para apuntalar el escaso crecimiento del ingreso medio de los hogares o para contrarrestar su caída (CEPAL, 2023b). Para lograr reducciones más significativas de la pobreza y la pobreza extrema hacia 2030, es necesario combinar medidas destinadas a fomentar el crecimiento y a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso.

En un entorno laboral de alta informalidad y precariedad del empleo, que se caracteriza, además, por el hecho de que la automatización de los procesos productivos ha irrumpido en amplios sectores de actividad, es necesario crear empleo productivo. La creación de ese tipo de empleo se traduciría en una mejor remuneración promedio y en una reducción de las brechas de ingreso, lo que fortalecería el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y mejoraría su distribución.

2. Atención a otras dimensiones de la pobreza: educación, salud y vivienda (meta 1.2)

Actualmente, en la región hay 11 países en que se cuenta con una medición multidimensional de la pobreza que permite captar la diversidad de privaciones que la constituyen; por ejemplo, las relacionadas con la salud, el trabajo, la seguridad social, la educación, la vivienda y el acceso a los servicios básicos⁵. Al analizar la evolución de esas mediciones nacionales (con exclusión de Honduras y Panamá, donde la medición está disponible solo respecto de un año), se puede concluir que la pobreza multidimensional (sin considerar la pobreza monetaria) estaría reduciéndose a un ritmo suficiente para alcanzar la meta 1.2. Sin embargo, en siete países sobre los que se cuenta con datos suficientes, la intensidad de la pobreza (el número de privaciones entre las personas que continúan siendo pobres) no ha disminuido o lo ha hecho muy levemente, lo que significa que se requiere un mayor esfuerzo para reducir la pobreza multidimensional entre la población que todavía se encuentra en esa situación. Ese hecho, sumado a los limitados avances que se describieron en la sección anterior en cuanto a la reducción de la pobreza monetaria, augura un avance insuficiente para cumplir la meta 1.2, tomando en consideración de manera conjunta los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional.

Debido a que las mediciones nacionales de la pobreza multidimensional no son comparables entre sí, a nivel mundial se han realizado esfuerzos por generar información comparable que permita aplicar criterios comunes para monitorear el avance hacia esa meta específica. Uno de esos esfuerzos es el índice de pobreza multidimensional mundial elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), cuya versión más reciente se incluye en el informe de 2023⁶. En dicho informe se estima que en la región habría 33 millones de personas en situación de pobreza multidimensional aguda, algo menos del 6% de la población total. Esa cifra es cercana a la de la pobreza monetaria extrema publicada en el mismo informe, a saber, un 4,9% según los criterios internacionales de medición de 2,15 dólares al día en paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2017. También se señala que la dimensión que más contribuye a la pobreza aguda a nivel regional es la de las condiciones de vida, que incluye principalmente las características de la vivienda y los servicios básicos (38,9%). A esa dimensión le siguen la de la salud (33,5%) y la de la educación (27,6%).

Se llevó a cabo un análisis comparado del índice de pobreza multidimensional mundial del PNUD y la OPHI en relación con los países en que se disponía de información correspondiente al menos a dos períodos⁷. En el análisis se constató que, entre alrededor de 2016 y alrededor de 2019 (año al que corresponde la información más reciente disponible), hubo avances en todos los indicadores que componían la dimensión de las condiciones de vida. Sobre la base del promedio simple de los países, el mayor avance se observa en el saneamiento (donde la incidencia de las privaciones se redujo a menos de la mitad), seguido por mejoras en los materiales de las viviendas, el tipo de combustible para cocinar, las fuentes de agua para beber, el equipamiento del hogar y la electricidad. En todos

⁵ Los países en que se dispone de esa medición son los siguientes: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

⁶ Véase PNUD/OPHI (2023).

⁷ Los países en que se disponía de información eran los siguientes: Belice, Bolivia (República Bolivariana de), Colombia, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Suriname.



los indicadores, el avance fue significativo (la incidencia inicial de cada privación se redujo un 40% o más), lo que parece indicar que, en esta dimensión, sería posible lograr la meta de reducir la pobreza a la mitad en 2030. No obstante, de acuerdo con las previsiones de la CEPAL sobre la evolución de los indicadores (véase el capítulo II), a pesar de que la tendencia va en la dirección correcta, aún no es lo suficientemente dinámica como para cumplir la meta 1.2.

Con respecto a las dimensiones de la salud y la educación, el análisis comparado a partir del índice de pobreza multidimensional mundial del PNUD y la OPHI muestra avances importantes en la dimensión educativa, particularmente en la asistencia a la escuela, ya que la incidencia del abandono escolar se redujo en más del 50%. Con respecto al promedio de años de estudio de quienes componen los hogares, el avance fue menor. Respecto de los dos grandes indicadores de la salud, a saber, la nutrición y la mortalidad infantil, se registraron avances moderados, lo que se explica sobre todo por los grandes logros de la región en décadas anteriores: según la última medición disponible, solo algo más del 4% de las personas en situación de pobreza multidimensional formarían parte de hogares con al menos un miembro afectado por privaciones nutricionales, y solo el 1,1% pertenecería a hogares en los que un miembro menor de 18 años habría fallecido durante el período de cinco años anterior a la encuesta. Esos resultados reiteran los avances hacia el logro de la meta 1.2, pero muestran que aún hay ciertos desafíos en cuanto a la posibilidad de cumplirla en todas las dimensiones.

Para seguir reduciendo la pobreza multidimensional en la región, se requieren políticas públicas integrales en que también se aborden las causas estructurales y coyunturales de la desigualdad y la exclusión social. Entre otros elementos relevantes, es necesario promover el crecimiento inclusivo y el empleo decente, sobre todo entre las mujeres y las personas jóvenes, mayores y migrantes. También es importante aumentar la contribución de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) a esta meta mediante políticas que fomenten la formalización laboral, la capacitación productiva y la participación en las cadenas de valor.

Por otro lado, para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza a largo plazo, es clave mejorar la calidad y la cobertura de la educación pública en todos los niveles a los efectos de aumentar las oportunidades de aprendizaje y desarrollo humano, así como ampliar y mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud pública. A la vez, es necesario fortalecer los sistemas de protección social para que sus pilares contributivos y no contributivos aseguren el acceso universal, más inclusivo y sensible al género, y para que garanticen a las personas más vulnerables el acceso a los servicios básicos y a un ingreso mínimo.

Esos esfuerzos pueden potenciarse a través de acciones intersectoriales que articulen la política pública a fin de vincular la oferta educativa con la salud, el trabajo y la protección social, y que permitan asentar mecanismos para garantizar un nivel mínimo de bienestar e ingresos. Además, se hace cada vez más patente la necesidad de integrar la gestión del riesgo de desastres con los instrumentos de protección social y recuperación verde, para aumentar la resiliencia frente a los impactos ambientales y climáticos, y para que estos no se traduzcan en un incremento de la pobreza en sus diversas dimensiones.

3. Protección social (meta 1.3⁸)

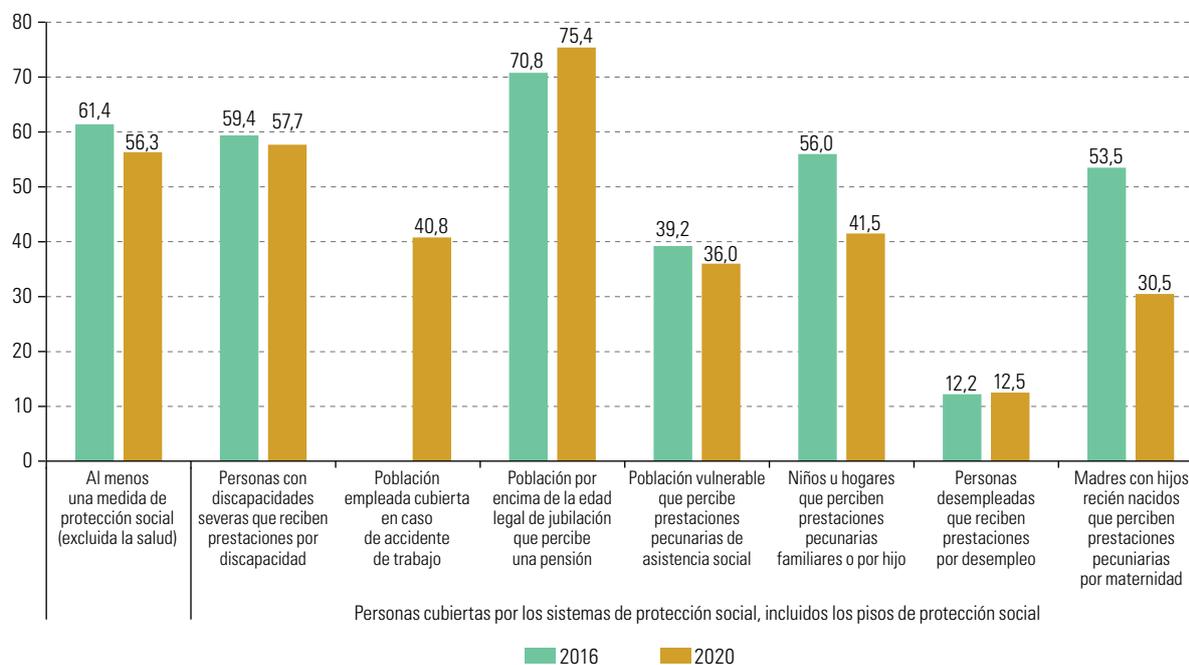
De acuerdo con la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, la protección social consiste en políticas orientadas a garantizar el acceso a los servicios sociales y a ingresos adecuados que permitan alcanzar un nivel de bienestar suficiente de manera universal, así como a promover la inclusión laboral y el trabajo decente (CEPAL, 2020a). Durante las últimas décadas, los países de la región han implementado diversas iniciativas para fortalecer sus sistemas de protección social a través de una

⁸ Meta 1.3: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”.

serie de políticas destinadas a expandir la cobertura y los niveles de suficiencia de las prestaciones⁹. Pese a ello, antes de la pandemia de COVID-19, en la región se observaban amplias brechas en estas dimensiones (cobertura y suficiencia), que daban cuenta de sistemas fragmentados, cuyos componentes estaban poco articulados entre sí. Dichos sistemas se segmentaban según el nivel de ingreso de las personas y dejaban a amplios grupos descubiertos, lo que profundizaba las desigualdades en la región. En este ámbito se observaban avances heterogéneos según la realidad de los países.

En 2019, solo un 46% de la población económicamente activa (PEA) cotizaba a los sistemas de pensiones (Arenas, Robles y Vila, 2024). En ese contexto, se ha observado la expansión de algunas políticas no contributivas. Con los programas de transferencias condicionadas, se llegó al 25,9% de la población en 2021, aunque en muchos casos el nivel de suficiencia era escaso (Figueroa y Holz, 2024). Por otra parte, los sistemas de pensiones no contributivas han pasado a ocupar un lugar más relevante en la arquitectura de los sistemas de protección social, y en 2021 llegaron a cubrir al 26,7% de la población de 65 años y más de la región. Ese tipo de sistemas contribuyó significativamente a incrementar la cobertura de las pensiones y a reducir la pobreza entre las personas mayores (véase el gráfico III.2, y Arenas de Mesa y Robles, 2024). Aun con esos avances, los niveles actuales de cobertura de las políticas de transferencias condicionadas y de los sistemas de pensiones no contributivas son insuficientes.

Gráfico III.2
América Latina y el Caribe (42 países y territorios)^a: cobertura efectiva de la protección social estimada por grupo de población, alrededor de 2016 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal>, y estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizadas a partir de la Encuesta de Seguridad Social.

^a Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁹ Los sistemas de protección social están compuestos por políticas de índole contributiva y no contributiva, políticas de regulación del mercado de trabajo y políticas integrales de cuidados (CEPAL, 2020a).



Si bien en la región se movilizó una inédita batería de medidas de protección social de emergencia ante la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2021a)¹⁰, esas medidas fueron insuficientes para contener plenamente el impacto que la pandemia tuvo en la pobreza y la desigualdad (Atuesta y Van Hemelryck, 2023). Esa insuficiencia se debió en parte a las brechas que ya había en los sistemas de protección social, que en algunos casos incluso venían en aumento. Por ejemplo, de acuerdo con información proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con América Latina y el Caribe, a partir de los promedios regionales disponibles, los niveles de cobertura de la protección social disminuyeron entre 2016 y 2020 en la mayoría de los indicadores que se contemplan para observar el cumplimiento de la meta 1.3 de los ODS (véase el gráfico III.2). En 2021, poco menos de un cuarto (22,8%) de la población de 14 países de América Latina pertenecía a hogares que no tenían acceso a los sistemas de protección social ni por la vía contributiva (afiliación o cotización a los sistemas de pensiones) ni por la vía no contributiva (Figueroa y Holz, 2024)¹¹.

Los datos alertan respecto a la posibilidad de no alcanzar la meta 1.3 y refuerzan la urgencia de fortalecer los sistemas de protección social para que sean universales, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2022). Ello implica que, en las diversas políticas que los componen, se aborden simultáneamente los desafíos de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Entre los retos que se han de afrontar, se encuentra el de consolidar mecanismos que permitan garantizar efectivamente la protección de los ingresos de los hogares y las personas, sobre todo de las que se encuentran en los extremos del ciclo de vida, fortaleciendo las transferencias monetarias, incrementando el acceso a servicios sociales e impulsando el vínculo de estos con las políticas de inclusión laboral (Robles y otros, 2024; Santos García, Farías y Robles, 2023).

Asimismo, es clave expandir la cobertura legal y efectiva de los seguros de desempleo, ya que esas políticas, que existen solamente en diez países de la región, desempeñan una función estabilizadora automática frente a las crisis. En el caso de los sistemas de pensiones, se hace necesario impulsar su sostenibilidad integral fomentando la articulación virtuosa entre el componente contributivo y el no contributivo (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Asimismo, es central fortalecer los sistemas de salud de la región incrementando el gasto público en ese sector, reduciendo la segmentación y avanzando hacia mecanismos de financiamiento sostenible y solidario, a fin de garantizar la protección financiera de los hogares y el acceso efectivo universal a la salud.

4. Acceso a servicios básicos (meta 1.4¹²)

En la meta 1.4, se destaca la centralidad que tiene para la erradicación de la pobreza el garantizar que los hombres y las mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluido el microfinanciamiento. Medir estos elementos a nivel mundial y regional es complejo, y entre los indicadores oficiales respecto de los cuales se dispone de información, se encuentran el acceso a servicios básicos y, en especial, a agua potable y saneamiento. La importancia de esos indicadores radica en que retratan estándares básicos del bienestar de las personas. Al respecto, en el promedio

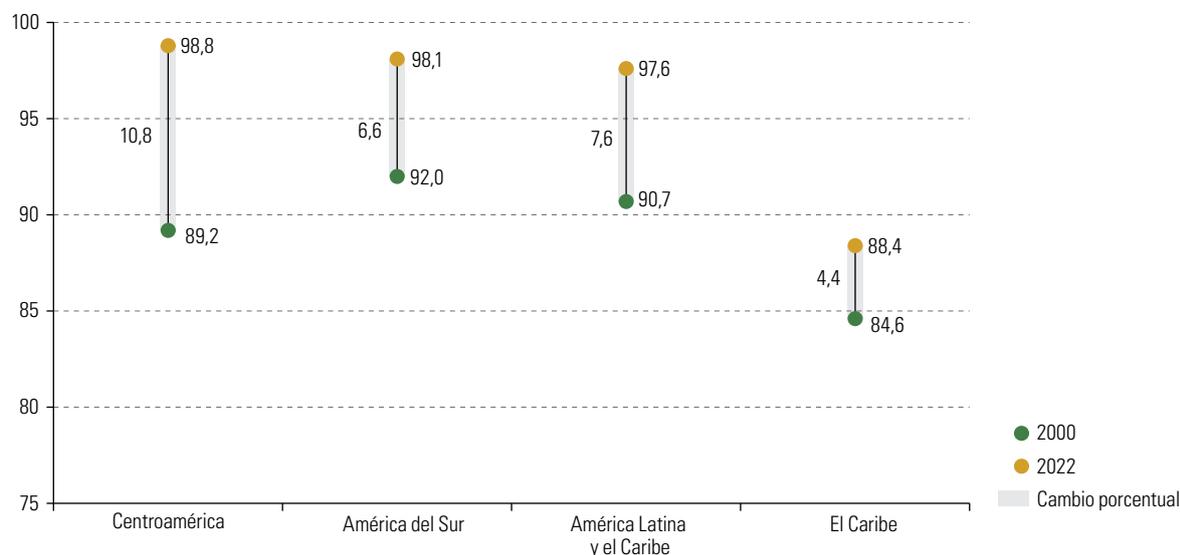
¹⁰ Entre marzo de 2020 y agosto de 2022, se anunciaron 506 medidas de protección social de emergencia para la población de América Latina y el Caribe (véase CEPAL, s.f.).

¹¹ Se considera el modelo del ejercicio planteado en CEPAL (2012a, 2012b y 2021a), en que los hogares con acceso a protección social contributiva son aquellos en que al menos uno de sus integrantes de 15 años y más está afiliado o cotiza al sistema de pensiones o recibe una pensión contributiva, y los hogares con acceso a protección social no contributiva son aquellos en que al menos uno de sus integrantes recibe transferencias públicas.

¹² Meta 1.4: "De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación".

de la región se ha avanzado hacia niveles elevados de acceso. Entre 2000 y 2022, el porcentaje de la población con acceso a agua potable pasó del 90,7% al 97,6% (véase el gráfico III.3), mientras que el porcentaje de la que tenía acceso al saneamiento también aumentó del 74,7% al 89,5%. No obstante esa evolución positiva, el promedio regional esconde brechas considerables entre las zonas urbanas y las rurales, así como entre las subregiones y los países.

Gráfico III.3
América Latina y el Caribe: proporción de la población que utiliza servicios básicos de agua potable, desglosada por ubicación, 2000-2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS.

En las zonas rurales, tanto el indicador relativo al agua potable como el relacionado con el saneamiento presentaban un nivel todavía alejado del acceso universal: entre 2000 y 2020 el primero pasó del 70,0% al 91,6%, y el segundo, del 49,2% al 74,6%. En el Caribe, el avance del acceso al agua potable ha sido más lento, al pasar del 84,6% al 88,4% entre esos años, lo que complica alcanzar de la meta 1.4.

Se observa una elevada heterogeneidad entre los países. En el caso del acceso al agua potable, resaltan por su avance insuficiente Haití y Nicaragua: en el primero se pasó del 56,2% al 67,4% entre 2000 y 2022, y en el segundo se registró un estancamiento, al pasar de un 80,6% a un 81,7% entre 2000 y 2020. En el caso del acceso al saneamiento, vuelve a resaltar Haití, donde el porcentaje pasó del 16,7% al 37,5% entre 2000 y 2022, así como el Estado Plurinacional de Bolivia, donde, si bien se registra un avance importante (del 34,9% al 68,6% entre 2000 y 2022), el nivel sigue siendo relativamente bajo en comparación con el promedio regional. Por ello, en la región en general se requieren esfuerzos adicionales para cerrar las brechas internas de acceso en las zonas rurales y, en algunos casos, para garantizar un acceso universal a ambos servicios básicos, que todavía parece difícil de alcanzar hacia 2030.

En ese sentido, destaca la Agenda Regional de Acción por el Agua 2023 de América Latina y el Caribe, que fue producto de los Diálogos Regionales del Agua. En dicha Agenda se reúnen diversas recomendaciones y orientaciones de política dirigidas a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, y se parte de la necesidad de “garantizar el derecho



humano al agua potable y saneamiento gestionado de manera segura a través de un gran impulso a la inversión en el sector, sin dejar a nadie atrás” y de “promover cambios regulatorios y normativos para fomentar el acceso equitativo y asequible y así erradicar la pobreza hídrica, con instrumentos innovadores incluyendo tarifas sociales”¹³.

5. Exposición y vulnerabilidad de las personas pobres a los fenómenos extremos (meta 1.5¹⁴)

América Latina y el Caribe es una región muy vulnerable a los fenómenos climáticos extremos. En el Caribe, sobre todo, los daños y pérdidas ocasionados por estos con frecuencia afectan a la economía en su conjunto y a toda la población. Más aún, la frecuencia de dichos fenómenos está aumentando, como se explica en la sección C de este capítulo.

En este escenario, se observan algunos avances con respecto a la meta 1.5, como la creación de nuevos mecanismos de financiamiento y la mayor articulación entre la política social y la acción climática. Sin embargo, el progreso en materia de protección social y gestión de desastres es insuficiente para garantizar una doble resiliencia, institucional y social, a fin de que los sistemas de protección social sean capaces de cumplir sus funciones en las diferentes etapas de los desastres. La protección social debe desempeñar un papel preventivo, preparador, mitigador, promotor de resiliencia y facilitador de la recuperación para paliar la reducción del bienestar de la población que ocurre como consecuencia de los desastres. Con ese fin, es fundamental que se adopte un enfoque de articulación institucional que dote a la protección social de esa doble resiliencia: se debe invertir en prevención y en acceso universal a los servicios básicos, y se debe asegurar la doble inclusión social y laboral.

El cambio climático y los desastres no afectan a todos con igual intensidad. Las comunidades o personas que viven en contextos de mayor vulnerabilidad y de pobreza, especialmente de pobreza extrema, están más expuestas a sufrir daños y pérdidas, y tienen menor resiliencia frente a los impactos y menos capacidad para reconstruir sus medios de vida. En efecto, las vulnerabilidades y la exposición a los efectos de los desastres reflejan las desigualdades estructurales que caracterizan a los países de la región. Para cumplir adecuadamente su función frente a los desastres, los sistemas de protección social deberían adoptar, por un lado, una mirada transformadora que les permitiera actuar sobre los desafíos estructurales de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, y, por el otro, un enfoque reactivo que les brindara la capacidad de actuar durante los desastres y después de ellos. La protección social debe ser adaptable y tener la capacidad de responder a las crisis, de modo que la cobertura y los apoyos se puedan ampliar rápidamente para hacer frente a los desastres y para contribuir a la recuperación y la rehabilitación con el fin de mitigar el impacto socioeconómico.

La comprensión sistémica de los riesgos asociados a los desastres sigue siendo limitada, en particular la de los riesgos derivados de amenazas emergentes y futuras. Las políticas continúan siendo en gran medida reactivas, y en ellas no se contemplan escenarios en que la frecuencia de los desastres climáticos vaya en aumento. Para fomentar la resiliencia de las personas en situación de pobreza y reducir la vulnerabilidad ante los fenómenos extremos relacionados con el clima, es preciso avanzar en la articulación eficaz de la protección social con la gestión del riesgo de desastres, ya que esa articulación a menudo se ve obstaculizada por sistemas institucionales estancos con limitada intersectorialidad. Ello favorecería un análisis sistémico de los riesgos en que la protección social sería un componente central. A la vez, es necesario seguir avanzando en el desarrollo de sistemas de

¹³ Véase el contenido de la Agenda Regional de Acción por el Agua 2023 [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/agenda_regional_de_accion_por_el_agua_alc_0.pdf.

¹⁴ Meta 1.5: “De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales”.

información sobre el riesgo de desastres en que se integren dimensiones sociales. Debe incrementarse la interoperabilidad entre los sistemas de información, y esta debe ser adecuada y accesible, y se debe poder procesar rápidamente, en especial en lo que atañe a los registros sociales de los sistemas de protección social.

La erradicación de la pobreza, la reducción de la desigualdad y del riesgo ante los desastres y la adaptación al cambio climático son objetivos convergentes. Tienen el propósito común de reducir la vulnerabilidad y mejorar la capacidad y la resiliencia de las personas pobres y vulnerables. Se necesita un enfoque integral que abarque la protección social y la gestión del riesgo climático y de los desastres. Ello es clave para avanzar hacia planes y políticas integrados que estén respaldados por una comprensión compartida del riesgo y por una institucionalidad social sólida que permita llevar a cabo acciones intersectoriales con recursos suficientes gestionados de forma eficaz.

6. Movilización de recursos y gasto social para erradicar la pobreza (metas 1.a y 1.b¹⁵)

Como parte de la movilización interna de recursos, cuyo fortalecimiento también se subraya en la meta 17.1 que se analizará más adelante, el gasto público social es un medio de implementación central para el logro de los ODS. Por ello, su medición es clave y su evolución revela el esfuerzo realizado por los países en favor del desarrollo social inclusivo. Mediante la clasificación funcional del gasto público, es posible determinar la disponibilidad de financiamiento para la política pública social a nivel del gobierno central¹⁶.

En el gráfico III.4 se muestra que, en el trienio 2020-2022, hubo un quiebre importante en la tendencia del gasto social del gobierno central, con un aumento al inicio de la pandemia y un retorno a un nivel levemente superior al de 2019 en 2022 (11,2% del PIB). Ese ajuste fue muy superior al que se había observado en el período posterior a la crisis de las hipotecas de alto riesgo.

Las funciones en que se concentra la mayor proporción del gasto son la protección social, la educación y la salud, lo que coincide con lo establecido en el indicador 1.a.2 de la meta 1.a de los ODS, donde dichas funciones se definen como servicios esenciales. A los efectos de lograr los objetivos en materia de educación y salud, se han establecido metas de gasto a nivel mundial y regional. Respecto de la educación, en 2016 se definió a nivel mundial un gasto mínimo de entre el 4% y el 6% del PIB, o de entre el 15% y el 20% del gasto público total (UNESCO y otros, 2016). En 2022, los rangos recomendados de gasto en educación solo se observaban en ocho países de la región.

En cuanto al gasto en salud, por su parte, en 2014, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) estableció la meta del 6% del PIB como condición necesaria para reducir las inequidades y aumentar la protección financiera en el marco del acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud (OPS, 2014). En 2022, sin embargo, esa meta solo se alcanzaba en dos países de América Latina y el Caribe al considerar el gasto del gobierno general, y no se alcanzaba en ningún país de la región al considerar los recursos del gobierno central (CEPAL, 2023c)¹⁷.

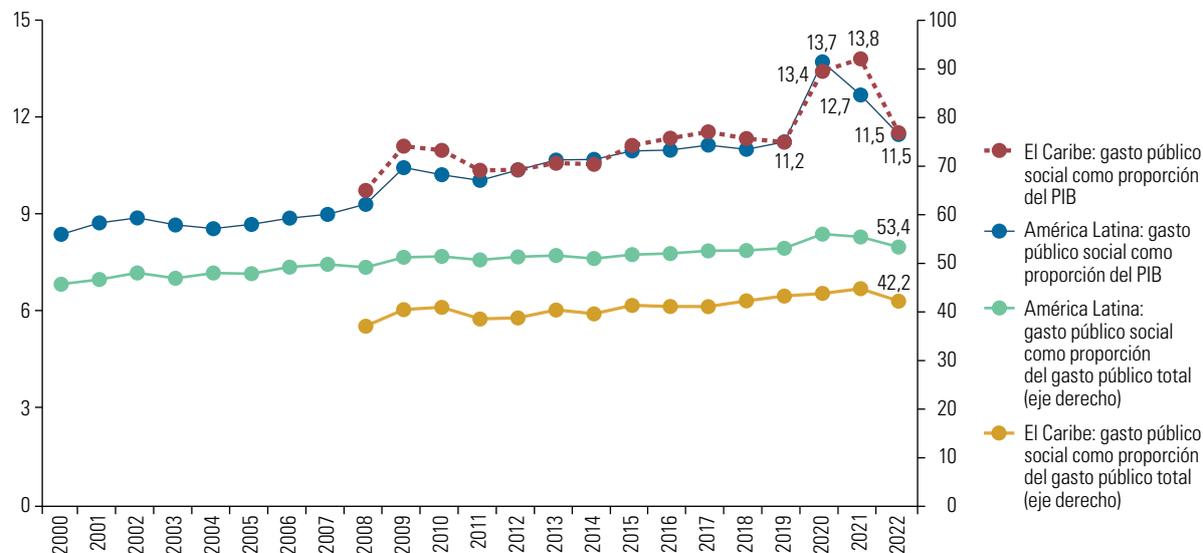
¹⁵ Meta 1.a: “Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones”. Meta 1.b: “Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza”.

¹⁶ La clasificación funcional del gasto público es una clasificación por funciones de gobierno, según lo que se plantea en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014).

¹⁷ Los dos países de la región donde la meta se había alcanzado eran la Argentina y Colombia (cobertura del sector público y gobierno general, respectivamente).



Gráfico III.4
América Latina y el Caribe (22 países)^{a,b}: gasto social del gobierno central como proporción del PIB
y del gasto público total, 2000-2022
(En porcentajes)



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

^a Los valores de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y de Panamá corresponden a 2021.

^b Los valores del Caribe corresponden a la media aritmética de los valores de cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago.

Cabe destacar que las tres funciones antes mencionadas (la protección social, la educación y la salud) son las que representan en promedio la mayor proporción del gasto social en los países de la región: la protección social representa el 34,9% y el 23,1% de ese gasto en América Latina y en el Caribe, respectivamente, la salud, el 23,3% y el 29,9%, y la educación, el 34,3% y el 31,3%.

En el gráfico III.4, se observa que también hubo un quiebre en la participación del gasto social en el gasto público total, pues la tendencia pasó de ser ascendente a descendente en 2020 en el caso de América Latina y en 2021 en el del Caribe. En América Latina, el gasto social es el componente más importante del gasto público total y representa un 53,4% de este; en los cinco países del Caribe respecto de los que se cuenta con información oficial, la participación llega a 42,2%. Esas cifras ponen de relieve el desafío de retomar la senda de crecimiento del gasto público social para dar sostenibilidad financiera a las políticas de desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023b).

Más allá de los esfuerzos y los desafíos relativos al gasto social como inversión indispensable para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, en la meta 1.b de la Agenda 2030 también se contempla la adopción de marcos normativos sólidos como requisito indispensable. Al respecto, como se señala en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo que se aprobó en 2019, en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de la institucionalidad social es una de las bases fundamentales de las políticas públicas de calidad y contribuye a que estas sean efectivas, eficientes, transparentes y sostenibles. En efecto, la institucionalidad social es “un eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible, que se hace cargo de la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad, que favorece el

ejercicio de los derechos y la reducción de brechas que afectan a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, y que es resiliente para enfrentar de manera sostenible los factores estructurales y emergentes que reproducen la desigual estructura social” (CEPAL, 2023c, pág. 135), especialmente en el caso de las acciones centradas en la erradicación de la pobreza.

En la región se han observado avances en las cuatro dimensiones de la institucionalidad social —i) jurídico-normativa, ii) organizacional, iii) técnico-operativa y iv) financiera—, pero, como han planteado los Ministerios de Desarrollo Social (o las entidades equivalentes), persisten numerosos desafíos (CEPAL, 2023d). Entre esos desafíos, destaca la necesidad de consolidar las bases jurídico-normativas de la institucionalidad social para avanzar en un enfoque de derechos, en un universalismo sensible a las diferencias y en el fortalecimiento de la coherencia de los objetivos y los mandatos normativos con la capacidad real de dicha institucionalidad. En materia organizacional, es preciso invertir en recursos humanos y tecnológicos para asegurar resultados, así como mejorar la eficiencia mediante la coordinación, la descentralización y la participación. Asimismo, es necesario fortalecer la dimensión técnico-operativa invirtiendo más en sistemas de información, ampliando los datos y difundiendo la información social a nivel intersectorial y poblacional para reafirmar y consolidar la centralidad del desarrollo social inclusivo. A ello se suma la necesidad de consolidar los sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas y los programas sociales. Por último, resulta prioritario avanzar en la sostenibilidad financiera para fortalecer la institucionalidad social y con ello fomentar la erradicación de la pobreza y reducir la desigualdad a nivel de las normas, los sistemas organizacionales y las capacidades e instrumentos de gestión de estos. Una línea de acción importante en esta materia es crear estándares de gasto público asociados a la protección social no contributiva que comprendan compromisos compartidos de financiamiento entre los países, como los estándares y compromisos que ya existen en materia de salud y educación, con el objeto de cerrar las brechas de ingreso y avanzar en la erradicación de la pobreza (CEPAL, 2022 y 2023b).

7. Transversalización del enfoque de género en el análisis de la pobreza

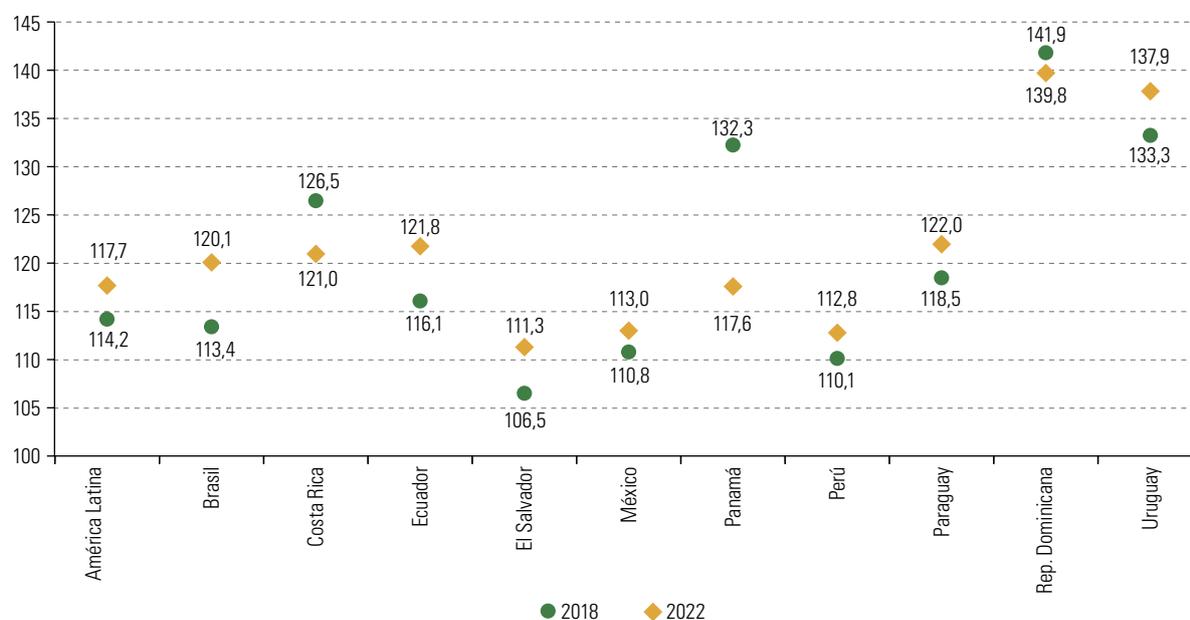
En el caso del ODS 1 de la Agenda 2030, el seguimiento del avance hacia la igualdad de género se realiza a través de un conjunto de cinco indicadores que permiten dar cuenta de la persistencia de las brechas de género en la incidencia de la pobreza, y que revelan el vacío en la producción de algunos datos necesarios que sean comparables a nivel mundial y regional, por ejemplo, los relativos a la tenencia de la tierra¹⁸. Las mujeres presentan mayores niveles de pobreza que los hombres; además, en las zonas rurales se observa mayor afectación de la pobreza y mayores brechas de género. En 2022, el 42,2% de las mujeres que vivían en el área rural eran pobres, frente al 39,9% de los hombres (2,3 puntos porcentuales más); en el área urbana, si bien la brecha era menor (1,3 puntos porcentuales), la pobreza también era mayor entre las mujeres (26,8%) que entre los hombres (25,5%) (CEPAL, 2023i). De manera similar, en cuanto a la pobreza extrema, también se observan diferencias entre ambos sexos: en 2021, el 20% de las mujeres del área rural se encontraba en situación de pobreza extrema, frente al 19% de los hombres de esa área; en el caso del área urbana, el 9,4% de las mujeres se encontraba en situación de pobreza extrema, frente al 9,1% de los hombres (CEPAL, 2023i).

¹⁸ Los indicadores de género son los que exigen explícitamente un desglose por sexo o los que refieren a la igualdad de género como objetivo subyacente. En el caso del ODS 1, se utilizan los siguientes indicadores: 1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural); 1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad; 1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales; 1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables; 1.4.2 Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra: a) que posee documentación reconocida legalmente al respecto y b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia (ONU-Mujeres/DAES, 2023).



Además de los indicadores oficiales de los ODS, en América Latina y el Caribe hay un conjunto de indicadores estratégicos definidos en el marco de la Agenda Regional de Género¹⁹. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) es quien compila y divulga esos indicadores, entre los que se encuentra el índice de feminidad de la pobreza, según el cual, en 2022, por cada 100 hombres en situación de pobreza había 117,7 mujeres en la misma situación (CEPAL, 2023i)²⁰. Ese índice se incrementó en los últimos cinco años, ya que, en 2018, su valor era de 114,2 (véase el gráfico III.5). La brecha de género se observa tanto en el área urbana como en la rural, donde el índice de feminidad es de 119,3 y 109,9, respectivamente.

Gráfico III.5
América Latina (10 países): índice de feminidad de la pobreza, 2018 y 2022
(En valores del índice)



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

Otro indicador del OIG que es relevante para comprender la desigualdad es el de ingresos propios: en 2022, según el dato más reciente de las encuestas nacionales, un 25,3% de las mujeres de 15 años o más no percibían ingresos monetarios individuales y no estudiaban de forma exclusiva (según su condición de actividad); en el caso de los hombres, ese porcentaje correspondía al 9,7% (CEPAL, s.f.-b). La percepción de ingresos propios es una de las principales herramientas para el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres.

La distribución desigual del trabajo no remunerado es una de las posibles razones por las que persisten las brechas de género (CEPAL, 2017). La carga total de trabajo, expresada en horas promedio semanales de trabajo remunerado y no remunerado, es superior entre las mujeres que entre los hombres. Aunque no se puede obtener un promedio regional debido a las diferencias entre los países en cuanto a los procesos de recopilación de la información, existe un patrón claro respecto

¹⁹ La Agenda Regional de Género es una hoja de ruta para la implementación de políticas públicas que contribuyen a desatar los nudos estructurales de la desigualdad de género, en sinergia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y ha sido acordada por los Estados miembros en el marco de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que se llevan a cabo desde 1977.

²⁰ El índice de feminidad representa las disparidades de la pobreza o la pobreza extrema entre los hombres y las mujeres. Un valor superior a 100 expresa que la pobreza o la pobreza extrema afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres; un valor inferior a 100 expresa lo contrario.

a la proporción de tiempo que los hombres y las mujeres destinan a cada tipo de trabajo. Mientras que los hombres destinan más de la mitad de su tiempo de trabajo al mercado laboral, las mujeres destinan aproximadamente un tercio. En el caso del trabajo no remunerado, la proporción se invierte, y las mujeres destinan más de la mitad de su tiempo de trabajo al no remunerado, mientras que en algunos países los hombres ni siquiera llegan a destinar un tercio (CEPAL, 2023i).

Los contextos de pobreza profundizan las desigualdades de género que restringen la autonomía de las mujeres y las niñas en su diversidad: los matrimonios y las uniones infantiles tempranos y forzados son más prevalentes en los hogares cuyos ingresos pertenecen al quintil más bajo (CEPAL, 2023i)²¹.

Para cerrar esas brechas, se requieren políticas públicas en que se contemple una visión estructural de las desigualdades de género. Para ello es importante trabajar en acciones afirmativas que tengan por objeto detener la reproducción de los patrones culturales patriarcales, las desigualdades socioeconómicas y la injusta división sexual del trabajo, evitando la estigmatización y marginalización de las niñas y adolescentes (CEPAL, 2023i). Para empoderar a las niñas y las adolescentes es crucial aplicar políticas públicas que garanticen una educación de calidad (incluida la educación sexual integral, sin estereotipos de género), el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y el acceso a servicios de prevención y atención a la violencia sexual, entre otras acciones y programas (CEPAL, 2023i).

²¹ En el caso de América Latina y el Caribe, el indicador 5.3.1 (proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 18 años) ascendía al 21,2% en 2022 (CEPAL, 2023m).



B. Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

OBJETIVO 2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

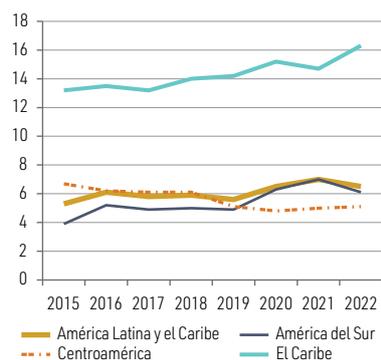
Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Avances en América Latina y el Caribe



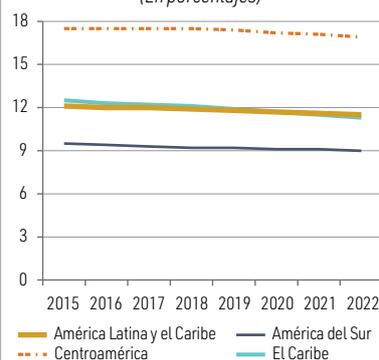
Meta 2.1 Acceso universal a una alimentación sana, nutritiva y suficiente 2.1

Indicador 2.1.1 Prevalencia de la subalimentación, 2015-2022
(En porcentajes)



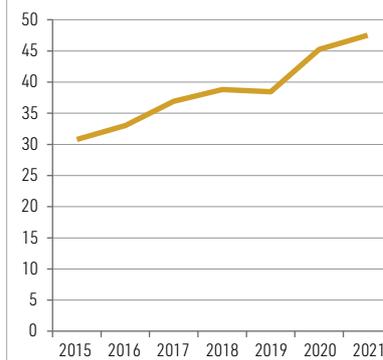
Meta 2.2 Poner fin a todas las formas de malnutrición 2.2

Indicador 2.2.1 Proporción de niños menores de 5 años con retraso del crecimiento moderado o grave, 2015-2022
(En porcentajes)



Meta 2.4 Producción de alimentos sostenible y prácticas agrícolas resilientes 2.4

Indicador C-2.4.a Intensidad de uso de fertilizantes, 2015-2021
(En kg por ha de superficie agrícola)



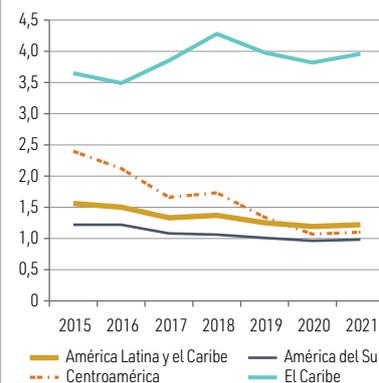
Meta 2.5 Mantener la diversidad genética en la producción de alimentos 2.5

Indicador 2.5.1 Variedades locales de plantas de las que se almacenan suficientes recursos genéticos, 2016-2021
(En miles)



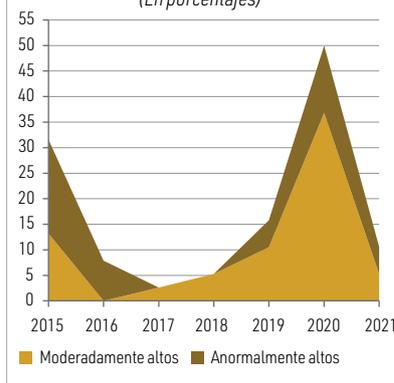
Meta 2.a Aumentar las inversiones en infraestructura rural e investigación agrícola 2.a

Indicador 2.a.1 Participación de la agricultura en el gasto público, 2015-2021
(En porcentajes)



Meta 2.c Asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios 2.c

Indicador 2.c.1 Países que registran precios de los alimentos anormalmente altos o moderadamente altos^a, 2015-2021
(En porcentajes)



- La tendencia se aleja de la meta
- La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
- La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual

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

Nota: Cada indicador está compuesto por una o más series estadísticas, que cubren parcial o totalmente el indicador correspondiente. En los gráficos aquí presentados se utilizaron una o más series estadísticas del indicador respectivo.

^a Según el indicador de anomalías en el precio de los alimentos.



Diagrama III.2**América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 2, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030**

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

1. Seguridad alimentaria: acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente (meta 2.1²²)

En las últimas décadas, gracias al cambio tecnológico y a las inversiones en infraestructura, en América Latina y el Caribe se han logrado avances significativos en la producción de alimentos. Entre 2000 y 2022, la prevalencia de la subalimentación se redujo del 10,8% al 6,5% en la región (FAO y otros, 2023). No obstante, a partir de 2014, el bajo crecimiento económico y, más recientemente, la confluencia de las crisis que han afectado a la economía mundial han interrumpido los avances en la lucha contra el hambre. En 2015 comenzó a medirse un indicador relativo a la inseguridad alimentaria moderada o grave, y, según esa medición, la prevalencia de dicha inseguridad en la región pasó del 21,7% en 2015 al 29,6% en 2022; en ese sentido, los más afectados eran las mujeres y los habitantes de las zonas rurales (FAO y otros, 2023). Esos datos evidencian un retroceso en el camino hacia la consecución de la meta 2.1 en la región (véase el diagrama III.2).

Al comparar las subregiones, se observa que, en 2022, el hambre, definida como la prevalencia de subalimentación, afectaba al 5,1% de la población de Centroamérica y México (9,1 millones de personas), al 6,1% de la población de América del Sur (26,8 millones de personas) y al 16,3% de la población del Caribe (7,2 millones de personas). Por otra parte, ese año la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave ascendía al 34,5% de la población en Centroamérica y México, al 36,4% en América del Sur y al 60,6% en el Caribe.

Aunque, según las estimaciones más recientes, la prevalencia del hambre y la inseguridad alimentaria en la región no aumentó de 2021 a 2022, las cifras siguen por encima de los niveles previos a la pandemia de COVID-19. En efecto, la pandemia, la crisis climática y la guerra en Ucrania y su impacto en las cadenas de suministro, junto con la desaceleración económica y el aumento de la inflación alimentaria en un contexto de desigualdad de ingresos, han acelerado el incremento del hambre desde 2019, no solo en América Latina y el Caribe, sino en todo el mundo (véase el gráfico III.6).

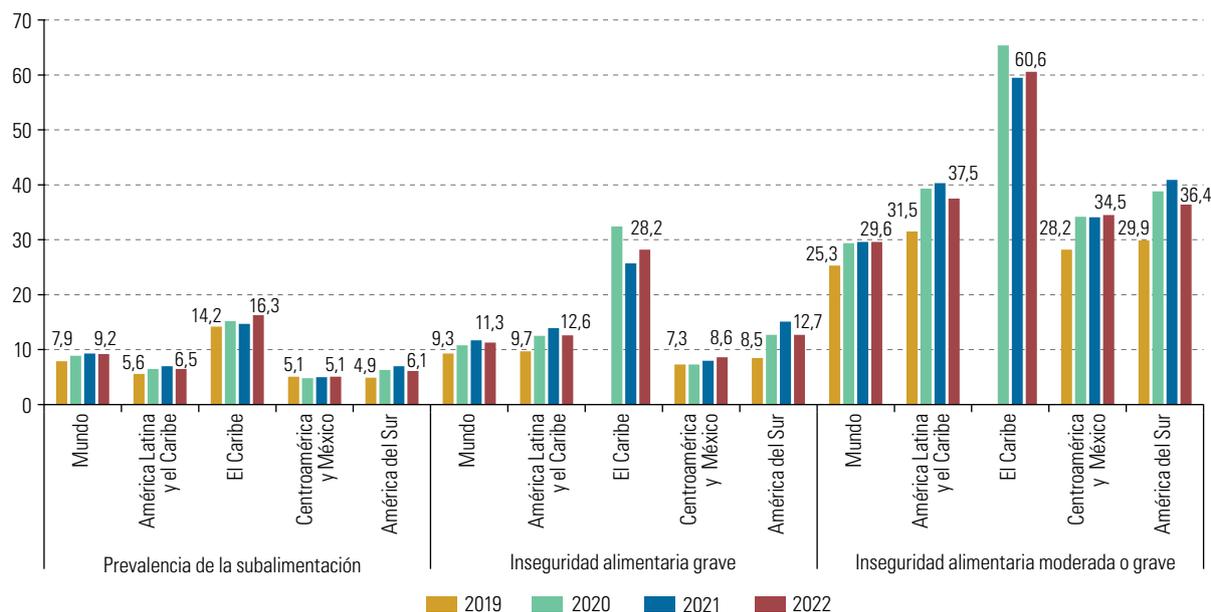
Las causas del aumento de la inseguridad alimentaria son multifactoriales. En América Latina y el Caribe, hay 15 países exportadores netos y 18 países importadores netos de alimentos, pero cerca del 80% de la población vive en los primeros. Paradójicamente, parte de la población que vive en países exportadores netos de alimentos también sufre hambre e inseguridad alimentaria. Dado que, por ahora, la oferta mundial de alimentos es suficiente para satisfacer la demanda mundial, el aumento del hambre y la inseguridad alimentaria se debe sobre todo a problemas de acceso (CEPAL/FAO/PMA, 2022). El incremento del precio de los alimentos, asociado a que la recuperación

²² Meta 2.1: "De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año".



económica posterior a la pandemia ha sido incompleta y ha estado basada en empleos de escasa productividad y baja remuneración, constituye una barrera que dificulta el acceso de la población de América Latina y el Caribe a una dieta saludable.

Gráfico III.6
América Latina y el Caribe: prevalencia de la subalimentación y de la inseguridad alimentaria moderada o grave, comparada con el resto de mundo y por subregión, 2019-2022
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otros, *América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: estadísticas y tendencias*, Santiago, 2023.

En cuanto al costo y la asequibilidad de una dieta saludable, el costo más alto de la región se observa en el Caribe, donde acceder a esa dieta cuesta 4,41 dólares en PPA por persona al día, seguido de América del Sur y de Centroamérica y México, donde ese valor asciende a 3,82 dólares y a 3,63 dólares, respectivamente. Debido a que el costo es tan alto en el Caribe, el 57% de la población de esa subregión no puede acceder a una dieta saludable; en Centroamérica y México esa proporción es del 22,2%, y en América del Sur, del 20,6% (FAO y otros, 2023).

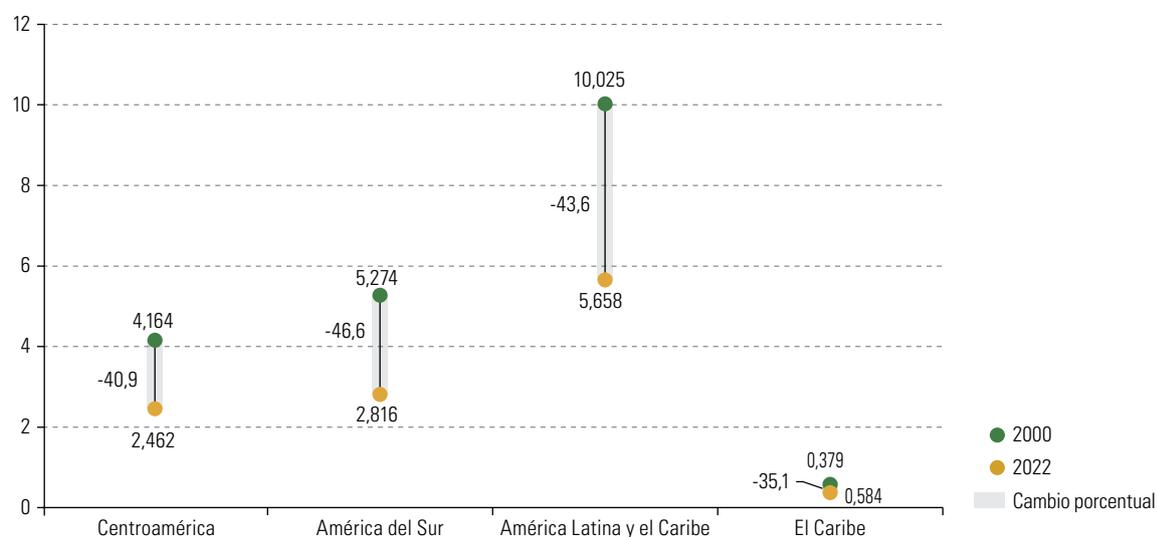
Por otro lado, los cambios sociales, demográficos y económicos están contribuyendo a modificar los estilos de vida y los hábitos alimentarios a nivel mundial y, en muchos casos, se reproducen patrones de consumo de alimentos poco saludables o excesivamente homogéneos. En la actualidad, más del 40% de las calorías consumidas diariamente en el mundo provienen de tres cultivos básicos: arroz, trigo y maíz. Además, el consumo de cereales, azúcares y grasas aumenta a una tasa más alta que el consumo de frutas y vegetales, y hay diferencias importantes entre los quintiles de ingreso, ya que el aumento del consumo de alimentos poco saludables es mayor en los hogares más pobres. Las dietas poco saludables son una de las principales causas de la malnutrición en todas sus formas y se encuentran entre los diez principales factores de riesgo que contribuyen a la carga mundial de morbilidad (FAO/OMS, 2019).



2. Lucha contra la malnutrición, la desnutrición y la obesidad (meta 2.2²³)

El ODS 2 supone reducir en un 40% el número de niñas y niños menores de 5 años con desnutrición crónica hacia 2025, y llegar a una prevalencia inferior al 2,5% en 2030. De acuerdo con los datos oficiales, en el promedio de los países de la región se ha logrado cumplir la primera parte de esa meta, ya que en 2022 la cantidad de niñas y niños con desnutrición crónica, medida a través de su manifestación más común, que es el retraso del crecimiento, había descendido un 43,6% respecto de la cantidad que había en 2000 (véase el gráfico III.7). En ese sentido, destacan los logros importantes que se observaron en el Paraguay (donde en 2022 la disminución había llegado al 81%), en el Uruguay (74%), en el Perú (69%), en el Estado Plurinacional de Bolivia (63%) y en Guyana (58%). En Trinidad y Tabago, en cambio, la cantidad de niñas y niños con desnutrición crónica se incrementó un 54% de 2000 a 2022, lo que llevó a que, en la subregión del Caribe, el indicador se redujera solo un 35%. Costa Rica, por su parte, es el único país latinoamericano donde se observó un retroceso, ya que el indicador aumentó un 13%.

Gráfico III.7
América Latina y el Caribe: cantidad de niñas y niños con retraso del crecimiento moderado o grave, por subregión, 2000-2022
(En millones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal>.

Los avances registrados no parecen suficientes para augurar el logro de la meta referida al retraso del crecimiento desde el punto de vista de la prevalencia de niñas y niños con retraso del crecimiento moderado o grave, pues esta pasó del 17,8% al 11,5% entre 2000 y 2022. En efecto, a la fecha se ha avanzado solo un 35,4%, cuando se requeriría haber avanzado un 73,3% en 2022 para estar en camino de alcanzarla. En otras palabras, se avanza en la dirección correcta, pero no a la velocidad

²³ Meta 2.2: "De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad".

necesaria. Así, la meta no se alcanzará si en la región no se hacen esfuerzos adicionales, en particular en los países donde el rezago es mayor, ya que la heterogeneidad entre los países es muy grande en este tema: mientras que en siete países la meta ya se alcanzó o se está cerca de lograrla hacia 2030, en otros ocho se está muy lejos de alcanzarla, y en el resto se ha alcanzado un nivel intermedio entre ambos extremos.

En lo que respecta a la emaciación o el bajo peso para la talla de las niñas y los niños menores de 5 años, si bien no se cuenta con una serie completa de datos correspondientes a todos los países y años, se estima que la prevalencia a escala regional es inferior al 2,5%. En efecto, el valor estimado es del 1,4%, con un rango de entre el 1,0% en América del Sur y el 2,9% en el Caribe. No obstante esos bajos niveles, los datos previos a 2020 muestran que en cuatro países la prevalencia era superior al 5,5%.

En lo que concierne a otra de las manifestaciones de la malnutrición, a saber, la prevalencia del sobrepeso entre los niños y las niñas menores de 5 años, los datos disponibles indican una marcada tendencia al alza en las últimas dos décadas: la prevalencia pasó del 6,8% en 2000 al 8,6% en 2022, lo que supuso un alza relativa del 26,5%. La tendencia al alza fue bastante más marcada en los países de América del Sur, donde el incremento relativo fue del 40,6% en promedio; en el Caribe, el incremento fue del 8,2%, y en Centroamérica, por su parte, se observó una disminución del 2,9%. Cabe destacar también la elevada heterogeneidad que se observa entre los países tanto en el valor como en la tendencia del indicador: mientras que en 2022 se observó una prevalencia inferior al 5% en cuatro países, en otros diez esta superó los dos dígitos. Asimismo, mientras que en 19 países la prevalencia llegó a duplicar o triplicar la que se había registrado en 2000, en 7 hubo una disminución de hasta el 50% en el mismo período.

En lo que se refiere a la anemia en las mujeres de 15 a 49 años, se observa una disminución en todos los países de la región: los del Caribe son los que en promedio presentan la disminución menor y los que exhiben una prevalencia mayor. Entre 2000 y 2019, la prevalencia a nivel regional pasó del 25,6% al 17,2%, reducción que, si bien es importante, aún es insuficiente para alcanzar la meta.

La tendencia de la anemia y la prevalencia de esta entre las mujeres no embarazadas de 15 a 49 años son similares a los del grupo de mujeres en general. Entre las mujeres embarazadas, no obstante, la prevalencia de la anemia en 2019 era 4,8 puntos porcentuales superior a la de las no embarazadas, y la tendencia de la disminución en el período 2000-2019 fue más lenta.

En resumen, la tendencia de las diversas formas de malnutrición muestra que, si bien ha habido avances en las últimas dos décadas, si no se realizan acciones que aceleren la disminución de la desnutrición infantil y la anemia entre las mujeres, la meta 2.2 no se alcanzará en la región. Esto es aún más importante cuando se trata del sobrepeso entre los niños y las niñas menores de 5 años, pues, en ese caso, los datos muestran una trayectoria con incrementos importantes en lugar de una disminución. Por ello es relevante redoblar los esfuerzos de política pública adoptando una mirada que abarque el ciclo de vida. Esa labor debería destinarse, por ejemplo, al seguimiento de la salud materna o fetal durante el embarazo y la prevención del bajo peso al nacer, al fomento de la lactancia materna, al fortalecimiento de los micronutrientes, a la suplementación alimentaria y al etiquetado de alimentos. En este marco cabe reiterar las propuestas de política pública elaboradas por la CEPAL, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos (CEPAL/FAO/PMA, 2022). En esas propuestas se recomienda enfrentar los problemas de acceso derivados del alza del precio de los alimentos facilitando el comercio de los productos, fortaleciendo los sistemas de protección social y promoviendo un papel activo de los programas de alimentación escolar y la vinculación con el fomento productivo, en el marco de un plan regional de seguridad alimentaria.

3. Productividad agrícola (meta 2.3²⁴)

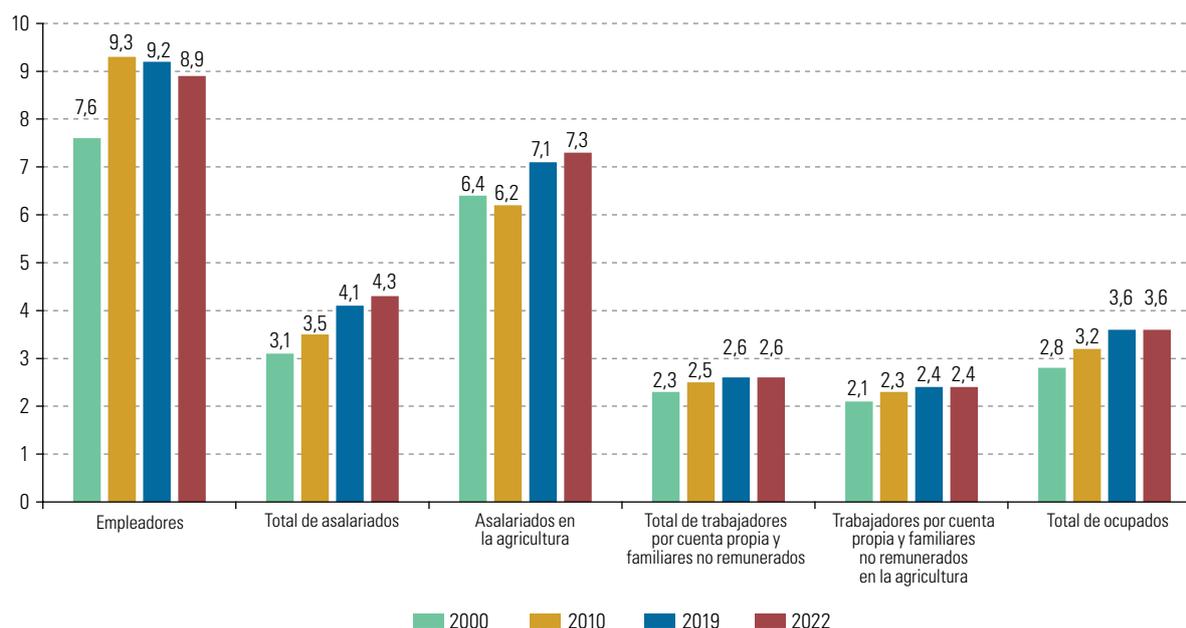
En la tercera meta del ODS 2, se plantea duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala. En lo que respecta a los ingresos de los productores, la información disponible es limitada en la mayor parte de los países de la región. El sector agropecuario en América Latina y el Caribe está conformado por cerca de 18 millones de explotaciones: alrededor del 81% de ellas son familiares, pero representan solo el 23% de las tierras agrícolas (Salcedo y Guzmán, 2014). El tamaño medio de las explotaciones agrícolas familiares en la región es de 13 hectáreas, pero, si se excluyen los países del Cono Sur, el promedio se reduce a 2,5 hectáreas. Se estima que cerca de 60 millones de trabajadores están vinculados a la agricultura familiar.

En ese contexto, una forma de estimar los ingresos de esos trabajadores es a través de las encuestas de hogares. Reconociendo las diferencias que hay entre los países de la región en cuanto a la definición de agricultura familiar, pero suponiendo que los trabajadores por cuenta propia y sus familiares no remunerados en la agricultura corresponden en su mayoría al rubro de la agricultura familiar, es posible calcular los ingresos medios de esa categoría de productores (véase el gráfico III.8). Se observa, por un lado, que el nivel de ingresos de los agricultores familiares de América Latina es el más bajo entre las diferentes categorías de inserción laboral en las zonas rurales. Por otro lado, aunque los ingresos de esos productores aumentaron sobre todo entre 2000 y 2010, en los últimos años se ha observado una tendencia al estancamiento.

Gráfico III.8

América Latina (15 países)^a: ingreso medio de la población ocupada en la zona rural, por categoría de inserción laboral, 2000-2022

(En múltiplos de la línea de pobreza)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] statistics.cepal.org/portal/cepalstat.

^a Las cifras corresponden al promedio simple de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

²⁴ Meta 2.3: "De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas".

En lo que respecta a la productividad agrícola, la información disponible relativa al segmento de los productores de alimentos a pequeña escala es incluso más limitada. La fuente tradicional de datos sobre esa productividad son los censos agropecuarios, pero estos se realizan, en el mejor de los casos, cada diez años. En la información disponible en la Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT), no se discrimina por tipo de productor, pero esa es la única serie de datos sobre productividad agrícola que cubre gran parte de los países de América Latina y el Caribe.

Según esa fuente, el valor agregado por trabajador en el sector agropecuario regional fue de unos 7.400 dólares en 2020, menos de una décima parte del de los Estados Unidos (76.700 dólares). La productividad agrícola regional aumentó, en términos reales, un 2,0% al año entre 2000 y 2020, pero se observaron importantes diferencias entre las subregiones. Mientras que en América del Sur el crecimiento fue del 2,3% al año en ese período, en Centroamérica y México fue del 1,5% y, en el Caribe, del 0,8%. Al considerar únicamente el período 2015-2020, se observa que la productividad agrícola regional permaneció estancada, y que solo aumentó en Centroamérica y México.

El incremento de la productividad agrícola que es necesario para alcanzar la meta 2.3 implica aumentar la inversión en el sector. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, en América del Sur se necesitaría un incremento de 35.295 millones de dólares anuales (1,08% del PIB de la subregión) para alcanzar la intensidad de inversión agrícola de los Estados Unidos; en Centroamérica y México, el incremento necesario sería de 12.536 millones de dólares anuales (0,73% del PIB de la subregión) y, en el Caribe, de 2.594 millones de dólares anuales (3,34% del PIB de la subregión) (CEPAL, 2023n).

4. Sostenibilidad y prácticas resilientes (meta 2.4²⁵)

Para satisfacer la demanda de la creciente población mundial, hacia 2050 la producción de alimentos deberá aumentar casi un 50% respecto de la que había en 2015. La mayor producción de alimentos que será necesaria ejercerá, a su vez, una mayor presión sobre los recursos naturales, como el suelo, el agua y la biodiversidad, y conllevará una tendencia al aumento de las emisiones de GEI.

En la meta 2.4 se plantea la necesidad de asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y de aplicar prácticas agrícolas resilientes. Sin embargo, la información disponible referente a la intensidad del uso de fertilizantes y al consumo aparente de plaguicidas muestra que la región presenta una tendencia a alejarse de esa meta.

El 78% de los fertilizantes que se utilizan en América Latina y el Caribe son importados. Ninguna otra región del mundo depende tanto de las importaciones de fertilizantes, sobre todo ninguna que produzca y exporte tantos alimentos. Aunque la intensidad del uso de fertilizantes nitrogenados en la región, sobre todo en el Caribe, es menor que la que se observa a nivel mundial, esa intensidad viene creciendo a tasas más rápidas que en el resto del mundo, especialmente en América del Sur. Por otra parte, el uso de plaguicidas en la agricultura aumentó más del 180% entre 2000 y 2020 en América Latina y el Caribe, tasa muy superior al promedio mundial, que fue del 56% en el mismo período.

El hecho de que los precios de la energía aumentaran a partir de 2020 y de que lo hicieran con mayor intensidad desde el comienzo de la guerra en Ucrania ha significado un aumento de los precios de los fertilizantes. En efecto, esos precios se han duplicado y hasta triplicado en algunos casos, lo que conlleva el riesgo de que el acceso a los fertilizantes se segmente de modo que los productores de alimentos a gran escala tengan más acceso que los de pequeña escala. Esa segmentación podría exacerbar la heterogeneidad estructural de la agricultura de América Latina y el Caribe.

²⁵ Meta 2.4: “De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo”.

Por otra parte, el aumento del precio de los agroquímicos también representa una oportunidad para que el sistema alimentario transite hacia formas más sostenibles de producción. La región cuenta con una amplia experiencia en el uso de prácticas tradicionales de fertilización natural, desde la rotación con legumbres o el uso de guano hasta los biofertilizantes de última generación, como la utilización de microorganismos para potenciar la absorción de nutrientes del suelo. Los gobiernos deben invertir en la expansión de esas experiencias. Apoyar a los productores más vulnerables será fundamental para que la transición a una agricultura más sostenible no tenga un impacto negativo en la productividad y la producción de alimentos. Esos aspectos se abordarán con mayor detalle en el capítulo IV.

5. Diversidad genética de plantas y animales (meta 2.5²⁶)

En América Latina se concentra el 40% de la capacidad de los ecosistemas del planeta y existen decenas de especies cultivadas y domesticadas que forman parte de la alimentación básica global. Sin embargo, la región presenta una pérdida de biodiversidad mucho mayor que el promedio mundial: en ella se encuentran 10 de las 36 zonas que son de gran preocupación a nivel planetario por presentar tres características, a saber, gran biodiversidad, gran endemismo, y disminución del 70% o más de la vegetación natural original. La mayor causa de la disminución de la biodiversidad en la región es la pérdida y la degradación de los hábitats, debidas sobre todo al cambio de uso del suelo.

Uno de los mecanismos para revertir estos procesos de pérdida de la biodiversidad es el resguardo de recursos genéticos vegetales y animales en instalaciones de conservación a mediano y largo plazo. En el caso de los recursos vegetales, el mecanismo está clasificado con una tendencia positiva, ya que las adhesiones únicas²⁷ de recursos vegetales se duplicaron entre 1995 y 2021 a nivel regional. En 2021, el número total mundial de adhesiones ascendía a 5.830.175, y 465.618 de ellas (el 8%) provenían de la región. Sin embargo, desde 2017, el material resguardado de América Latina y el Caribe se ha mantenido prácticamente estancado (CEPAL, 2023a).

En el caso del almacenamiento de material genético animal de razas locales para su reconstitución, la situación es diferente, ya que este es muy escaso y se dispone de poca información: no existe información sobre el 54,5%, no hay material genético almacenado del 39,1% y no hay suficiente material genético almacenado del 5,7%; solo se cuenta con almacenamiento suficiente de material genético animal del 0,7% de las razas locales (FAO, 2023a).

Por otra parte, la proporción de variedades locales de razas ganaderas consideradas en riesgo (como porcentaje de las razas locales cuyo riesgo de extinción se conoce) ha evolucionado de forma desfavorable. Durante el período 2000-2009, dicha proporción pasó del 29% al 58% en Centroamérica; en América del Sur, mientras tanto, si bien en ese período la proporción se redujo y pasó del 42% al 31%, en los últimos años volvió a incrementarse y en 2022 llegó al 38% (CEPAL, 2023a). De 20 países respecto de los cuales se dispone de información, solo en tres los porcentajes han disminuido en los últimos cinco años, a saber, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Uruguay, y únicamente en los dos primeros se ha llegado a cero. Cabe destacar que se desconoce el estado de riesgo del 83% de las razas de animales locales que hay en América Latina y el Caribe (474 en total) (FAO, 2023a; Naciones Unidas, 2023).

²⁶ Meta 2.5: “De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente”.

²⁷ El término “adhesión única” se refiere al almacenamiento garantizado de suficientes recursos genéticos de una variedad vegetal en instalaciones de conservación a mediano y largo plazo.



En el camino hacia el logro del ODS 2, resulta muy relevante mantener y proteger las áreas donde se encuentran los parientes silvestres de las especies domésticas vegetales y animales. También es muy importante preservar el mayor número posible de variedades implementando sistemas de registro de la biodiversidad y la riqueza cultural a fin de que las variedades se puedan utilizar de manera sostenible para mejorar la seguridad alimentaria y, desde el enfoque sistémico, para contribuir a la adaptación al cambio climático, al desarrollo de la medicina y sus potenciales beneficios para la salud, y a la resiliencia ecológica y cultural, entre otros (CEPAL, 2024a; Senado de la República, 2014).

La conservación de la biodiversidad también exhibe sinergia con el empleo y el crecimiento económico. Cerca de una quinta parte del empleo de América Latina y el Caribe depende en gran medida de la biodiversidad, y el crecimiento económico regional ha estado históricamente vinculado al comercio de los activos naturales. Sin embargo, gran parte del crecimiento no ha sido ambientalmente sostenible, no se han internalizado los costos, y los períodos de bonanza no se han traducido en innovación, diversificación productiva y procesos de crecimiento económico a largo plazo (CEPAL, 2018b).

Para alcanzar la meta 2.5 y el ODS 2 en general, es crítico reconocer la estrecha dependencia de la agricultura con la naturaleza, e impulsar un enfoque centrado en la agrobiodiversidad. Con ese fin, es fundamental integrar en la canasta básica diversos alimentos producidos en agroecosistemas resilientes, que provengan preferentemente de la agricultura tradicional y local, y que permitan a los agricultores mantener sus medios de vida y fortalecer sus capacidades de adaptación. Esas acciones contribuirían a disminuir los impactos negativos de la agricultura y a potenciar los efectos positivos de esta.

6. Inversiones en infraestructura agrícola (meta 2.a²⁸)

Entre 2001 y 2021, el gasto público de la región en agricultura, silvicultura y pesca, protección medioambiental, e investigación y desarrollo agropecuario, forestal y pesquero fue de aproximadamente 23.400 millones de dólares anuales en promedio (a precios de 2015). Esa cifra representó aproximadamente el 0,67% del PIB de América Latina y el Caribe, proporción apenas inferior al promedio mundial, que ascendió al 0,75%. Tras aumentar de forma notable después de la crisis financiera mundial de 2007-2008, el gasto público asociado al sector agropecuario se mantuvo en niveles elevados hasta 2015, momento en el que comenzó a descender gradualmente hasta que en 2021 se situó en alrededor de 15.000 millones de dólares (a precios de 2015). Esa reducción restringió el avance hacia la meta 2.a y supuso retrocesos en aspectos como las inversiones en infraestructura rural, la investigación o el desarrollo tecnológico en el sector.

El índice de orientación agrícola (IOA) relativo al gasto público, que normaliza la proporción de ese gasto que se destina al sector en relación con el gasto público total y lo divide por la contribución del sector agropecuario al PIB, muestra que la proporción del gasto público que se destina al sector agropecuario es menor que la participación del sector en la economía. Además, ese índice presenta una tendencia a la baja en la región, pues se redujo desde alrededor de 0,5 en 2007 hasta 0,2 en 2021, valor muy inferior a la media mundial, que es de entre 0,4 y 0,5.

En lo que atañe a las subregiones, el mejor escenario se observa en el Caribe, ya que, entre 2015 y 2021, el IOA fue superior al promedio mundial y se situó en alrededor de 0,77; de hecho, en varios países se observaron valores superiores a 1. Por otro lado, en ese período, América del Sur y Centroamérica y México presentaron un IOA promedio de 0,2 y 0,4, respectivamente. Se estima que,

²⁸ Meta 2.a: “Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados”.

para incrementar el IOA de la región de forma que alcance el promedio mundial de 0,5, se requeriría un incremento del gasto agropecuario equivalente a 2,5 veces el valor de 2021 (último dato disponible). Este incremento representaría un 1,0% del PIB total de la región (CEPAL y otros, 2024).

Ante el escaso gasto público que se destina al sector, la principal fuente de financiamiento de los sistemas agroalimentarios son los flujos internos entre los consumidores y los productores: lo que los primeros gastan en alimentos constituye las ventas o ingresos de los agricultores, operadores de empresas agroalimentarias y otros actores económicos que participan en los sistemas alimentarios. Por otro lado, hay fuentes externas complementarias al gasto público, a saber, los flujos internacionales de desarrollo, el sistema bancario y el mercado de capitales (CEPAL y otros, 2024).

El flujo de consumo final es varias veces superior a los flujos externos: en América Latina y el Caribe, el valor de los alimentos que los consumidores compran representa alrededor del 20% del PIB, el gasto público destinado al sector, el 0,67%, los flujos internacionales de desarrollo, alrededor del 0,07%, y la cartera de préstamos al sector agropecuario, alrededor del 1,53%. Dada la importancia de los flujos internos, una parte importante de las mejoras en seguridad alimentaria y nutrición va a depender de las políticas macroeconómicas, comerciales, regulatorias y similares que proporcionen el marco de incentivos que guíen el comportamiento y los patrones alimentarios de los consumidores y productores.

7. Comercio agrícola (meta 2.b²⁹)

Los subsidios que se otorgan a las exportaciones agrícolas distorsionan los precios, ya que alientan la producción excedente en los países exportadores y disminuyen la producción en los países importadores. Eliminar los subsidios a las exportaciones es una herramienta importante para corregir las distorsiones en los mercados internacionales y abordar la desigualdad mundial. Por esa razón, en 2015 los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) acordaron eliminar todas las formas de subsidios a las exportaciones agrícolas³⁰.

Ese acuerdo se tradujo en una reducción significativa de los subsidios a las exportaciones, pero hay otras medidas de apoyo, como los precios mínimos, los pagos directos a los productores, los aranceles y las restricciones a las exportaciones, que también afectan los mercados internacionales. En ese contexto, cobra relevancia la meta 2.b de los ODS, cuyo objeto es corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agrícolas mundiales. En relación con esa meta, se han observado avances favorables, aunque cabe señalar que el hecho de medir el progreso hacia ella solamente a través de los subsidios a la exportación de productos agrícolas puede no reflejar todas las formas de restricción y distorsión comercial a las que están sujetos los productos agroalimentarios (FAO, 2023b).

América Latina y el Caribe es la principal región exportadora neta de alimentos del mundo y una de las que menos subsidia las exportaciones agrícolas, según datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, s.f.). A través de los vínculos con los mercados mundiales, tanto las exportaciones como las importaciones regionales de alimentos están expuestas a las variaciones de precios derivadas de los choques externos, y a las distorsiones del mercado derivadas de los subsidios y otras medidas comerciales que aplican terceros países, como

²⁹ Meta 2.b: “Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo”.

³⁰ Véase la decisión ministerial del 19 de diciembre de 2015 [en línea] https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/1980_s.htm.



la restricción de las exportaciones. Esas medidas se utilizaron en varios países en los últimos años, tanto durante la pandemia de COVID-19 como en respuesta a otras perturbaciones de la oferta, como la que ocurrió al comienzo de la guerra en Ucrania (CEPAL/FAO/PMA, 2022).

Durante las primeras cuatro semanas de la pandemia, en 21 países se implementaron restricciones a las exportaciones de una amplia gama de productos y, en el momento álgido de esa crisis (entre mayo y junio de 2020), el 8% del total de las calorías comercializadas se encontraba afectado. En los meses siguientes al comienzo de la guerra en Ucrania, varios países impusieron prohibiciones y otras restricciones a las exportaciones de ciertos alimentos, lo que afectó a cerca del 17% de las calorías comercializadas a nivel mundial. La estimación del impacto que las restricciones a las exportaciones tuvieron durante la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008 parece indicar que esas políticas contribuyeron al 40% del aumento de los precios agrícolas en aquel momento (Glauber, Laborde y Mamun, 2022, citados en CEPAL/FAO/PMA, 2022).

Esos datos reiteran la relevancia de seguir monitoreando las diversas formas de restricción y distorsión comercial que pueden afectar a los productos agroalimentarios en la región, y de seguir implementando medidas para corregirlas y prevenirlas.

8. Mercados de productos básicos alimentarios (meta 2.c³¹)

La proporción de países de la región en que los precios de los alimentos han sido inusualmente altos se redujo en los últimos años gracias a que la inflación tendió a moderarse en ese ámbito. A pesar de ello, los precios internacionales siguen altos en comparación con el período 2015-2019, y la inflación de alimentos también se ha mantenido en un nivel elevado. El aumento de los precios comenzó a mediados de 2020 luego de que la demanda repuntara y se impusieran restricciones a la oferta durante la pandemia de COVID-19. Ese aumento continuó en 2021 y alcanzó su punto máximo en 2022, algunos meses después de iniciarse el conflicto en Ucrania. No fue hasta mediados de 2023 cuando el índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) bajó hasta alcanzar valores inferiores al promedio de 2021.

La inflación de los alimentos en los países de América Latina y el Caribe ha seguido una trayectoria similar: alcanzó un máximo del 12,4% anual en julio de 2022, y desde entonces ha bajado de forma constante, sobre todo a partir de 2023, hasta llegar al 4,1% en septiembre de ese año, cifra todavía superior al período prepandémico. Desde comienzos de 2019 y hasta fines de 2023, la inflación de los alimentos ha estado por encima de la inflación general en el promedio regional.

Esas variaciones heterogéneas de los precios de los alimentos indican que la implementación de medidas que limiten la volatilidad de dichos precios como las que se plantean en la meta 2.c aún no ha avanzado de forma suficiente, lo que plantea la necesidad de aumentar los esfuerzos para aplicar políticas que favorezcan el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos en la región.

³¹ Meta 2.c: “Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos”.

C. Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

OBJETIVO 13 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Avances en América Latina y el Caribe

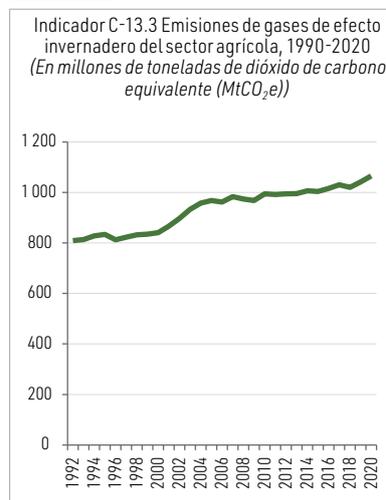
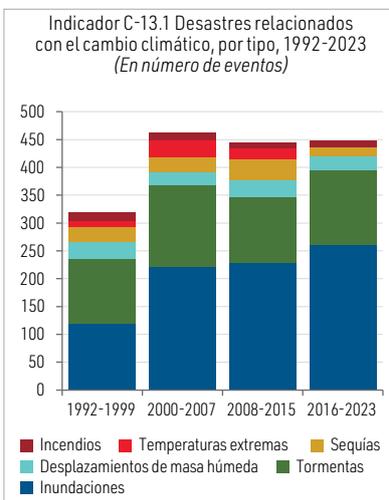
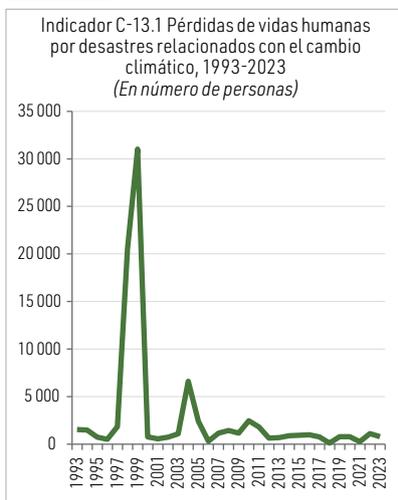


Meta 13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales



Meta 13.3 Mejorar las capacidades respecto del cambio climático

13.3



- La tendencia se aleja de la meta
- La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
- La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual

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

Nota: Cada indicador está compuesto por una o más series estadísticas, que cubren parcial o totalmente el indicador correspondiente. En los gráficos aquí presentados se utilizaron una o más series estadísticas del indicador respectivo.

Diagrama III.3

América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 13, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030



- La tendencia se aleja de la meta
- La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
- La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual
- Sin semaforización

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

1. Contribución regional al cambio climático

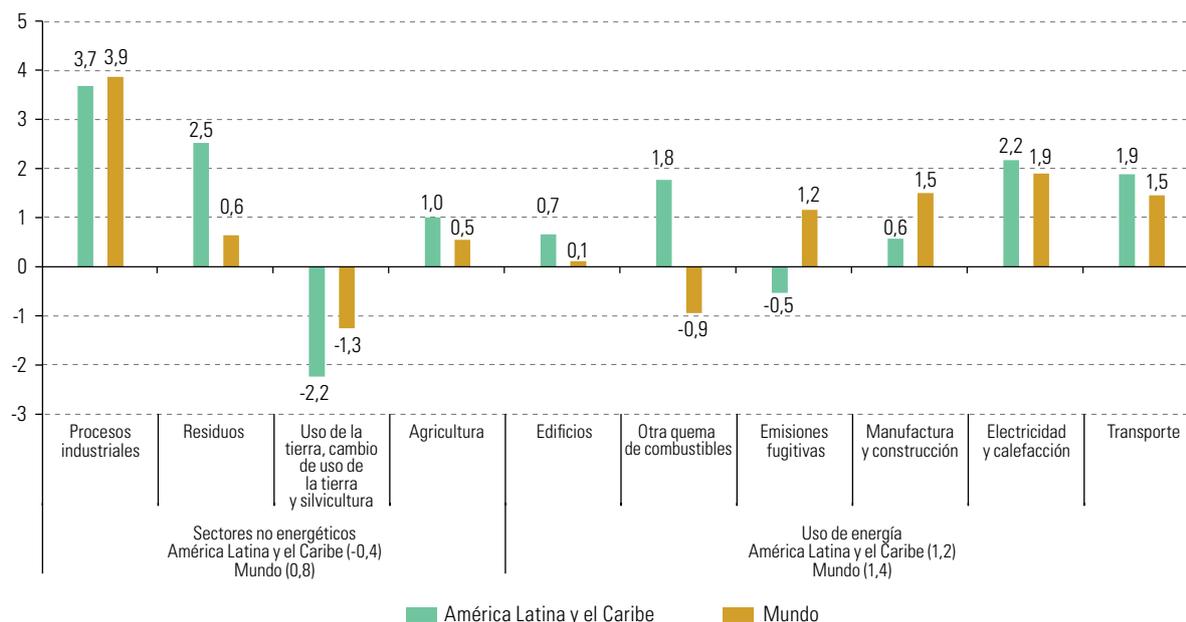
América Latina y el Caribe emitió seis gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (GtCO₂eq) en 2019, lo que representó el 10% de las emisiones globales (CEPAL, 2023a). La composición de las emisiones de GEI de América Latina y el Caribe es distinta a la del promedio mundial: en particular, la región cuenta con una matriz energética relativamente más limpia que el promedio del mundo, y las



energías renovables han ido ganando espacio. Por otro lado, el cambio de uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura, que reflejan la importancia del sector primario en la región y son actividades poco tecnificadas, son responsables de una parte significativa de las emisiones regionales y su contribución a estas supera ampliamente la de esos sectores en el promedio mundial. En efecto, el 58% de las emisiones de GEI en América Latina y el Caribe provienen de esas actividades: un 38% provienen del cambio de uso del suelo, y un 20% de la agricultura, la silvicultura y otros usos del suelo. Las emisiones del sector de la energía representan un 25% del total de la región, y en ellas participa el sector del transporte (11%), la generación y uso de la electricidad, y los edificios, entre otros usos de la energía (CEPAL, 2023a).

En las últimas tres décadas (1990-2020), las emisiones de GEI de América Latina y el Caribe provenientes del uso de la energía crecieron a una tasa promedio anual del 1,2%, mientras que las de los sectores no energéticos decrecieron un 0,4% promedio anual (véase el gráfico III.9). Los cambios más significativos en la región se presentaron respecto de las emisiones provenientes del cambio de uso de la tierra y la silvicultura, que exhibieron un decrecimiento promedio anual del 2,2% entre 1990 y 2020, mientras que las emisiones provenientes de los residuos crecieron un 2,5% en promedio cada año en el mismo período. Esas dos tendencias contrastan con los cambios promedio mundiales. En el caso de las emisiones debidas al uso de la energía, el crecimiento más alto se presentó en el subsector de la electricidad y la calefacción, y en el del transporte. Estas tasas de crecimiento de las emisiones de América Latina y el Caribe tienen relación con el poco dinamismo de la economía de la región que se señaló en el capítulo I.

Gráfico III.9
América Latina y el Caribe y el mundo: variación anual promedio de las emisiones de gases de efecto invernadero, 1990-2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Recursos Mundiales, "Historical GHG Emissions", Climate Watch, 2023 [en línea] <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>.

Nota: Las emisiones fugitivas ocurren cuando de forma intencional o no intencional se liberan gases de efecto invernadero debido a fugas que tienen lugar durante la extracción, el procesamiento y la entrega de los combustibles fósiles al punto de utilización final.



Ante ese contexto, en las metas de los ODS se plantea tomar medidas en los ámbitos de la adaptación y la mitigación, llevando a cabo acciones de fortalecimiento de capacidades, planificación y aplicación de estrategias y políticas, sensibilización y cumplimiento de compromisos internacionales. En las siguientes secciones se examina el avance regional en esos aspectos, así como los desafíos hacia 2030 (véase el diagrama III.3).

2. Adaptación y reducción de riesgos y efectos relacionados con el clima: educación, sensibilización y alerta temprana (metas 13.1 y 13.3³²)

El cambio climático es el desafío más importante para la humanidad en el presente siglo. Sus causas y consecuencias demandan acciones urgentes para cumplir los objetivos del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura media de la tierra a menos de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y de hacer los mayores esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C. El Acuerdo de París también llama a los países a aumentar la capacidad de adaptación ante los efectos adversos del cambio climático, y a promover la resiliencia frente al clima y un desarrollo con bajas emisiones de GEI. El calentamiento del planeta, dados sus alcances y retroalimentaciones, pone en riesgo el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS, por lo que resulta crucial frenarlo.

A pesar de que América Latina y el Caribe aporta solo el 10% de las emisiones mundiales de GEI, es una región muy vulnerable a los efectos del cambio climático, sobre todo por su ubicación geográfica y sus características socioeconómicas. Esta situación pone de manifiesto una condición asimétrica. Al mismo tiempo, dentro de los países de la región, los grupos poblacionales de mayores ingresos son quienes emiten una proporción mayor de GEI, pero las poblaciones más vulnerables y las que sufren las mayores consecuencias son las de menores ingresos, pues no cuentan con los medios para adaptarse a las nuevas condiciones del clima.

El Acuerdo de París llama a los países a presentar y actualizar periódicamente sus comunicaciones o planes nacionales de adaptación, y los convoca a establecer en ellos sus prioridades en esa materia, así como las medidas y acciones que se han de poner en práctica. A la fecha, 15 países de América Latina y el Caribe han presentado sus planes nacionales de adaptación (PNAD) a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En la región, destacan el Brasil, Chile, Granada, Santa Lucía y el Uruguay por presentar incluso planes sectoriales de adaptación.

Además, en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) actualizadas de la región, hay una mayor presencia del componente de adaptación. Los esfuerzos de la región por adaptarse y reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático se concentran en los sectores muy sensibles a la variación del clima, como el agua, la agricultura, la salud, la biodiversidad y las zonas costeras (véase el cuadro III.1).

³² Meta 13.1: "Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países".
Meta 13.3: "Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana".



Cuadro III.1
América Latina y el Caribe: sectores prioritarios para la adaptación al cambio climático

Países/sectores																	
	Agua	Agricultura	Salud	Biodiversidad	Zonas costeras y océanos	Uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura	Gestión de riesgos	Bosques	Infraestructura	Ciudades, asentamientos humanos y organización territorial	Energía	Turismo	Transporte	Vivienda	Industria	Educación	Desarrollo social
Antigua y Barbuda																	
Argentina																	
Bahamas																	
Barbados																	
Belice																	
Bolivia (Estado Plurinacional de)																	
Brasil																	
Chile																	
Colombia																	
Costa Rica																	
Cuba																	
Dominica																	
Ecuador																	
El Salvador																	
Granada																	
Guatemala																	
Guyana																	
Haití																	
Honduras																	
Jamaica																	
México																	
Nicaragua																	
Panamá																	
Paraguay																	
Perú																	
República Dominicana																	
Saint Kitts y Nevis																	
San Vicente y las Granadinas																	
Santa Lucía																	
Suriname																	
Uruguay																	
Venezuela (República Bolivariana de)																	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago, 2023.

América Latina y el Caribe es especialmente vulnerable a los fenómenos climáticos extremos, y esto ocurre sobre todo en el Caribe, donde esos fenómenos pueden implicar retrocesos importantes. En Dominica, por ejemplo, se sufrieron daños y pérdidas que ascendieron al 226% del PIB cuando el país fue devastado por el huracán María en 2017.

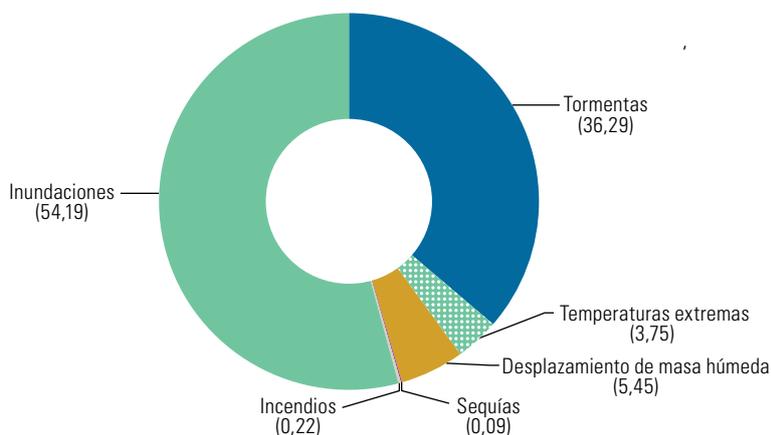
Según la clasificación de la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT, los pertenecientes al subgrupo climático, al hidrológico y al meteorológico han explicado la mayor parte de la evolución de los desastres en el período 1970-2022³³. Tomados en conjunto, el número de fenómenos correspondientes a dichos subgrupos muestra una tendencia creciente (véase el gráfico III.10). Los tipos de desastres que han causado más daños son las tormentas y las inundaciones. Ante ello, la gestión del riesgo de desastres debería ser parte integral de la estrategia de gestión del cambio climático.

Gráfico III.10
América Latina y el Caribe: desastres y población primaria afectada

A. Desastres climáticos, hidrológicos y meteorológicos, 1970-2022
(En número)



B. Muertes por tipo de desastre, 1990-2022
(En porcentajes del total de muertes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] <https://www.emdat.be/>.

³³ En el subgrupo climático se incluyen dos tipos de desastres, a saber, las sequías y los incendios forestales; en el subgrupo hidrológico se incluyen las inundaciones y los derrumbes, y en el subgrupo meteorológico se incluyen las temperaturas extremas y las tormentas.



Dada la gran correlación que el ODS 13 tiene con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, se considera pertinente hacer referencia al examen de mitad de período de dicho Marco, que se llevó a cabo en el segundo semestre de 2023. En ese ejercicio se mostró que, si bien se han logrado algunos avances en la reducción del impacto de los desastres, los informes nacionales ponen de manifiesto que los países no están en camino de alcanzar las metas del Marco para 2030. En el recuadro III.1 se exponen los hallazgos más importantes para la región respecto de las cuatro prioridades de acción del Marco.

Recuadro III.1

Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030: prioridades y hallazgos en relación con América Latina y el Caribe

En el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, se establecen cuatro prioridades de acción. Con respecto a la prioridad 1 (comprender el riesgo de desastres), en los países de América Latina y el Caribe se ha mejorado el uso de herramientas, por ejemplo, de sistemas de información georreferenciada y de evaluaciones del riesgo de desastres^a, pues, tanto en las evaluaciones como en las cooperaciones técnicas, se hace un uso intensivo de dichos sistemas. Sin embargo, se afrontan retos relacionados con la recopilación y la interoperabilidad de los datos, y con la falta de desagregación de estos por sexo, edad y discapacidad.

En cuanto a la prioridad 2 (fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo), 21 países de América Latina y el Caribe han informado que contaban con una estrategia nacional de reducción de riesgo de desastres alineada con el Marco de Sendái. Sin embargo, tanto los gobiernos locales como otros actores, por ejemplo, la sociedad civil, siguen enfrentando algunos retos a la hora de implementar dichos planes en áreas específicas del territorio, retos que podrían afrontarse estableciendo alianzas público-privadas. En ese sentido destaca el establecimiento de la Red de Cámaras de Comercio del Caribe (CARICHAM) en 2019, que se centra en promover una mayor colaboración entre los actores en materia de reducción de riesgo de desastres (RRD) y una mayor inclusión de los grupos tradicionalmente marginados en los diálogos sobre ese tema.

Con relación a la prioridad 3 (invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia), en la región se han documentado avances importantes con respecto a la resiliencia, al financiamiento de la emergencia, y a la asignación presupuestaria y al financiamiento para la RRD. Un ejemplo de esos avances es la expansión del seguro paramétrico contra ciclones tropicales, exceso de lluvia y terremotos del Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF SPC), que presta servicios a Gobiernos del Caribe y de Centroamérica, e incluso a empresas eléctricas, para incluir a más países. Cabe señalar, sin embargo, que el declive económico se ha traducido en una disminución de las asignaciones presupuestarias internas destinadas a la RRD, que en el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) de la región se tiende a agravar. Además, se observa una falta de coordinación entre las agendas de cambio climático, desarrollo sostenible y RRD, lo que redundará en la ausencia de consolidación del financiamiento.

En relación con la prioridad 4 (aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción), en los países de América Latina y el Caribe se ha mejorado en la preparación, y se destacan los sistemas de alerta temprana (SAT), como la iniciativa Riesgo Climático y Sistemas de Alerta Temprana (CREWS) en el Caribe, que en 2022 y 2023 incluso apoyó al Ecuador, el Perú y Trinidad y Tabago en sus SAT multiamenazas. Por otra parte, no se documentan progresos importantes en lo que atañe a reconstruir mejor, aunque hay algunas iniciativas al respecto, como la que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha emprendido con Antigua y Barbuda y con Dominica para mejorar los estándares de construcción. Otra iniciativa es el enfoque en la recuperación que los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM) adoptaron en 2018, donde se hace hincapié en la necesidad de proteger a las personas que están en mayor riesgo, salvaguardar la infraestructura y mejorar la preparación operativa, entre otros temas.

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

^a Desde 2015, la CEPAL ha liderado 20 evaluaciones de desastres y ha participado en otras lideradas por el PNUD. Además, ha dictado más de 80 cursos sobre la metodología de evaluación de daños y pérdidas dirigidos al funcionariado de 20 países de la región, ha formado equipos nacionales de desastres en la Argentina y Guatemala, y ha elaborado líneas de base a nivel municipal en la Argentina, Guatemala y Honduras, así como una línea de base para el sector del patrimonio y la cultura de Chile.

Cabe destacar que la ausencia de planes nacionales de financiamiento de la reducción del riesgo de desastres (RRD) da lugar a estrategias que no permiten crear resiliencia a largo plazo y que carecen de financiamiento suficiente. Esto es particularmente preocupante sobre todo para las economías de muchos pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) que dependen de industrias únicas, como el turismo, donde cada conmoción externa puede tener un impacto económico significativo. Por ello, es necesario aumentar la conciencia sobre los costos y beneficios de invertir en resiliencia y prevención, y superar los retos que se deben afrontar para garantizar los derechos humanos durante la labor de respuesta. En particular, se deben satisfacer las necesidades diferenciadas de las personas con discapacidad y con enfermedades crónicas, y se deben abordar los asuntos de género.

3. Políticas, estrategias y planes nacionales y regionales relativos al cambio climático: los compromisos nacionales y el Acuerdo de París (metas 13.2, 13.a y 13.b³⁴)

América Latina y el Caribe es una región comprometida con la acción climática. De los 33 países que la componen, 29 han presentado su CDN actualizada o bien una segunda CDN ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Además, ocho países han presentado su estrategia a largo plazo, donde se definen los lineamientos y prioridades nacionales para alcanzar un desarrollo bajo en emisiones de aquí a 2050.

Asimismo, se observan en la región adelantos relacionados con la institucionalidad, dada la creación de áreas de cambio climático en ministerios sectoriales como los de Finanzas, Planificación, Energía y Agricultura, e incluso en algunos bancos centrales. En el ámbito legislativo, se ha avanzado en la tramitación de leyes relacionadas con el cambio climático en que se delinearán las obligaciones y compromisos institucionales para hacer frente a ese fenómeno global. En la región, 11 países cuentan con leyes nacionales sobre este tema y otros 4 países están en ese proceso.

En América Latina y el Caribe, se puede apreciar un aumento en el nivel de ambición climática en comparación con las primeras CDN presentadas por los países en 2015. Las metas climáticas de la región para 2030 incluyen una reducción de entre el 24% y el 29% de las emisiones con respecto al escenario sin cambios (*business as usual*), según los objetivos correspondan a metas incondicionales o bien a metas condicionadas a la obtención de financiamiento climático y cooperación internacional.

Para el cumplimiento de los compromisos en materia de reducción de emisiones, los países han centrado sus mayores esfuerzos en sectores como los de energía, uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura, transporte, agricultura y desechos (véase el cuadro III.2).

³⁴ Meta 13.2: "Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales". Meta 13.a: "Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible". Meta 13.b: "Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas".



Cuadro III.2
América Latina y el Caribe: sectores prioritarios para la reducción de emisiones

Países/sectores										
	Energía	Uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura	Transporte	Agricultura	Desechos	Industria	Bosques	Infraestructura	Vivienda	Agua
Antigua y Barbuda										
Argentina										
Bahamas										
Barbados										
Belice										
Bolivia (Estado Plurinacional de)										
Brasil										
Chile										
Colombia										
Costa Rica										
Cuba										
Dominica										
Ecuador										
El Salvador										
Granada										
Guatemala										
Guyana										
Haití										
Honduras										
Jamaica										
México										
Nicaragua										
Panamá										
Paraguay										
Perú										
República Dominicana										
Saint Kitts y Nevis										
San Vicente y las Granadinas										
Santa Lucía										
Suriname										
Trinidad y Tabago										
Uruguay										
Venezuela (República Bolivariana de)										

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago, 2023.

A pesar de los esfuerzos planteados por los países en sus CDN con miras a reducir las emisiones, estos son aún insuficientes a escala mundial para cumplir los objetivos del Acuerdo de París. En el primer balance mundial de la implementación del Acuerdo, se estima, sobre la base de las CDN actuales, que la brecha de mitigación de las emisiones coherente con la limitación del calentamiento global a 1,5 °C en 2030 se sitúa entre las 20 y las 24 gigatoneladas de CO₂ equivalente. Así, para situarse en una senda compatible con dicha limitación de 1,5 °C, es preciso reducir las emisiones mundiales de GEI un 43% hacia 2030 y un 60% hacia 2035, en comparación con los niveles de 2019, y alcanzar las emisiones netas cero hacia 2050 a nivel mundial (CMNUCC, 2023).

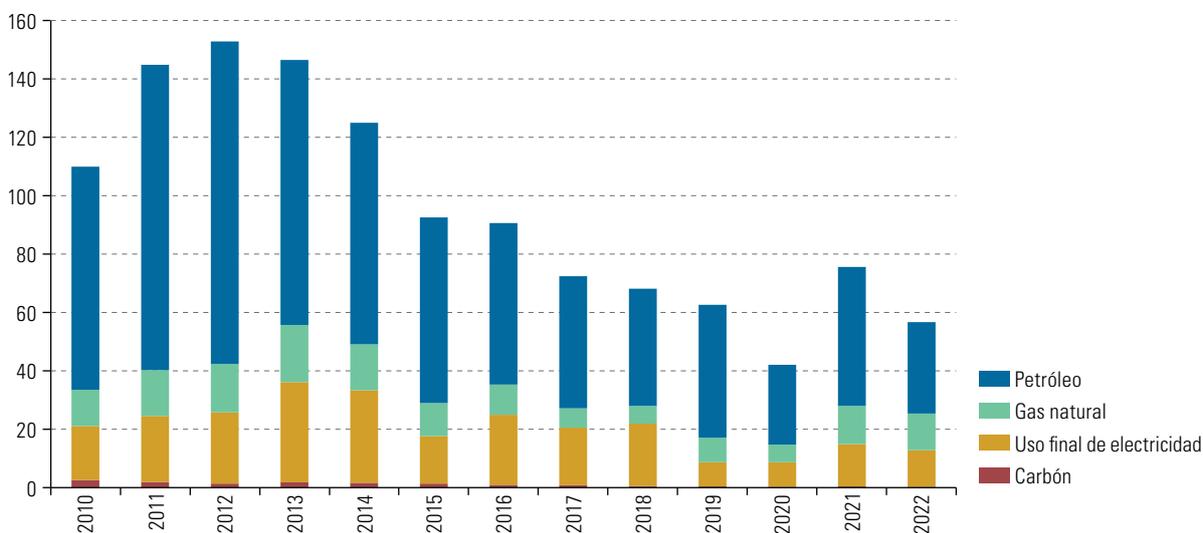
A pesar de los avances institucionales y el aumento de la ambición de los objetivos climáticos de la región, para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones planteados en las CDN se deberá aumentar de manera significativa la velocidad a que los países que la integran han venido descarbonizando sus economías. Ello implica que se debe pasar de una velocidad de descarbonización histórica del -0,9% como promedio anual (entre 2010 y 2019) a una velocidad más de cuatro veces mayor (de un -3,9% como promedio anual). En este mismo sentido, para no superar el límite de 1,5 °C, la velocidad de descarbonización de la región debe ser ocho veces superior a la histórica (CEPAL, 2023e).

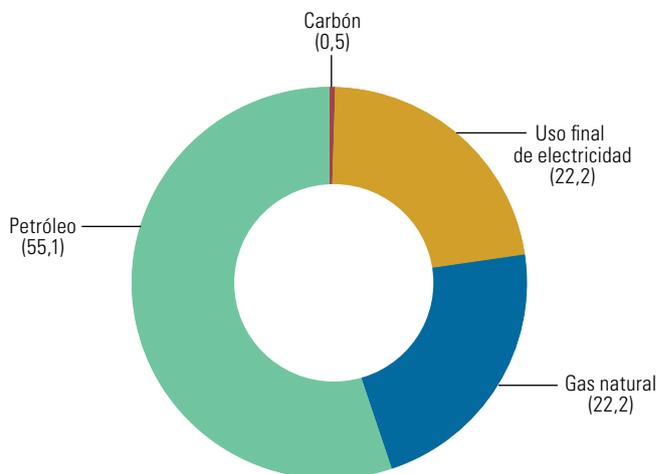
Por otra parte, la magnitud del reto climático exige mayor coordinación y coherencia de la política económica nacional y sectorial con la política ambiental y social. La práctica de conceder subsidios a los combustibles fósiles no solo supone una pesada carga fiscal para los países, sino que también va en detrimento de los objetivos climáticos y ambientales. Si bien existe una tendencia en la última década a disminuir los subsidios a los combustibles fósiles, en 2021 se destinaron a este fin en América Latina y el Caribe 75.600 millones de dólares. Esta cifra se redujo a 56.600 millones de dólares en 2022, en un contexto de desempeño económico deficiente en la región (véase el gráfico III.11).

Gráfico III.11
América Latina y el Caribe: cantidad y distribución de los subsidios a los combustibles fósiles, 2010-2022

A. Subsidios a los combustibles fósiles, 2010-2022

(En miles de millones de dólares de 2022)



B. Distribución de los subsidios a los combustibles fósiles, 2022*(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Agencia Internacional de Energía (AIE)/Fondo Monetario Internacional (FMI), Fossil Fuel Subsidy Tracker, 2022 [en línea] <https://fossilfuelsubsidytracker.org/>.

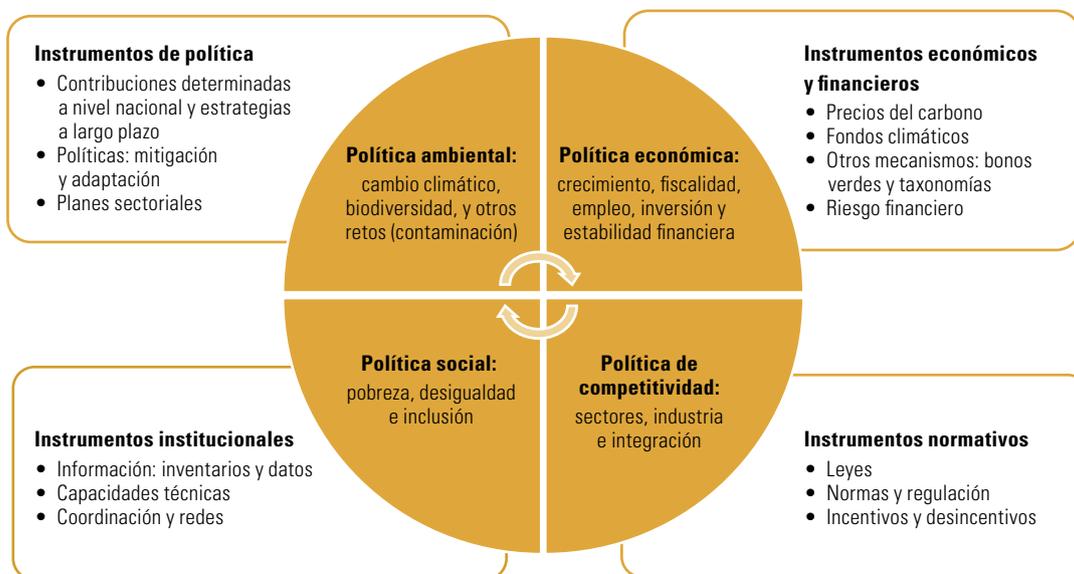
Nota: Los valores corresponden a aquellos subsidios a los combustibles fósiles cuyos beneficiarios son consumidores, productores y servicios generales.

Más de la mitad de los subsidios a los combustibles fósiles en la región están dirigidos al petróleo, y aproximadamente un 20% se destinan al gas natural y al uso final de electricidad. El 28º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP 28) concluyó con un texto entre cuyos puntos clave se incluye la propuesta de acelerar la disminución progresiva del uso de energía basada en carbono y eliminar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles. Ello plantea el reto de cambiar los incentivos, internalizar los costos sociales de las emisiones y fijar precios al carbono para que las decisiones de inversión se orienten hacia opciones bajas en carbono. En la región, solo cinco países han fijado un impuesto nacional al carbono, aunque se está avanzando en la implementación de mecanismos de mercados de carbono.

Para acelerar la acción climática, también se plantea el desafío de transformar los planes de acción climática en planes y proyectos de inversión. Por lo tanto, se requiere aumentar el financiamiento (público y privado) destinado a las inversiones relacionadas con el clima y enviar señales claras a los inversionistas privados. Los inversionistas, los bancos centrales y los reguladores financieros también son fundamentales, ya que pueden incorporar más medidas relacionadas con el clima en sus operaciones y decisiones de inversión.

En el contexto actual, el reto de la gestión del cambio climático en América Latina y el Caribe consiste en articular los instrumentos disponibles y lograr coordinarlos con el resto de las políticas (véase el diagrama III.4).

Diagrama III.4
Instrumentos para la gestión del cambio climático y políticas sectoriales



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

Para lograr una transición que permita hacer frente eficazmente al cambio climático, se requieren no solo objetivos más ambiciosos en las futuras CDN, sino transformaciones importantes en la estructura productiva de las economías de América Latina y el Caribe. De este modo se fortalecerían los sectores que, además de dinamizar el crecimiento de las economías, tienen una huella de carbono reducida. Entre las áreas y sectores que ofrecen oportunidades para avanzar hacia los objetivos climáticos, se encuentran: i) la transición energética, que se aborda en detalle en el capítulo IV, que incluye las energías renovables, el impulso a la industria del litio y el hidrógeno verde; ii) la movilidad sostenible, sustentada principalmente en la electromovilidad; iii) la economía circular y los beneficios que conlleva la reducción del uso de materiales vírgenes; iv) la bioeconomía, sobre la base de una agricultura más sostenible; v) la gestión sostenible del agua, y vi) el turismo sostenible, entre otros (CEPAL, 2023e). Estos sectores tienen, además, la ventaja de ser inclusivos y contribuir al cumplimiento de otros ODS.

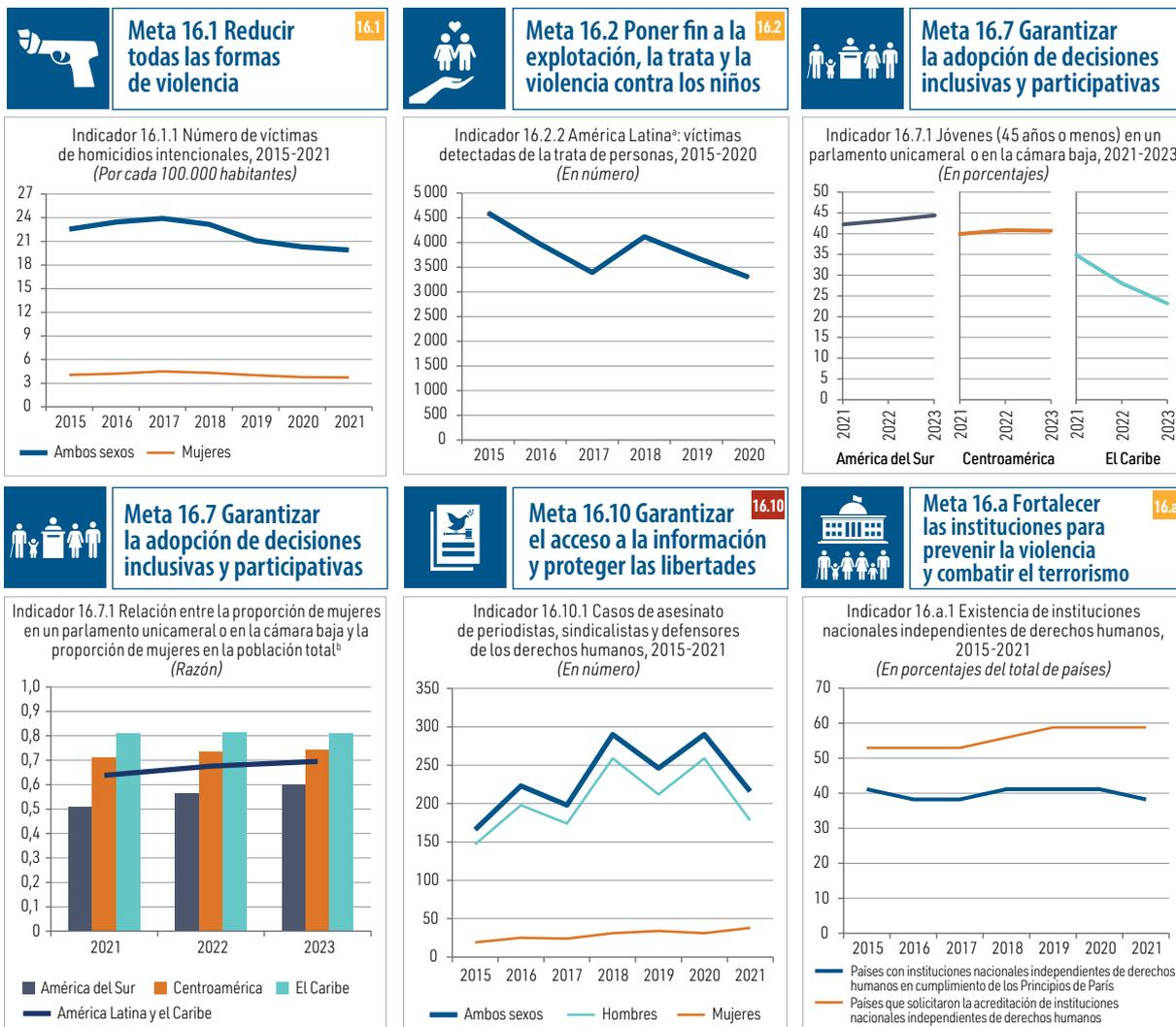


D. Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

OBJETIVO 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Promover sociedades justas, 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

Avances en América Latina y el Caribe



■ La tendencia se aleja de la meta ■ La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
 ■ La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual

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

Nota: Cada indicador está compuesto por una o más series estadísticas, que cubren parcial o totalmente el indicador correspondiente. En los gráficos aquí presentados se utilizaron una o más series estadísticas del indicador respectivo.

^a Incluye 14 países.

^b Con la edad mínima para ser elegida como límite inferior.



Diagrama III.5
América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 16, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030

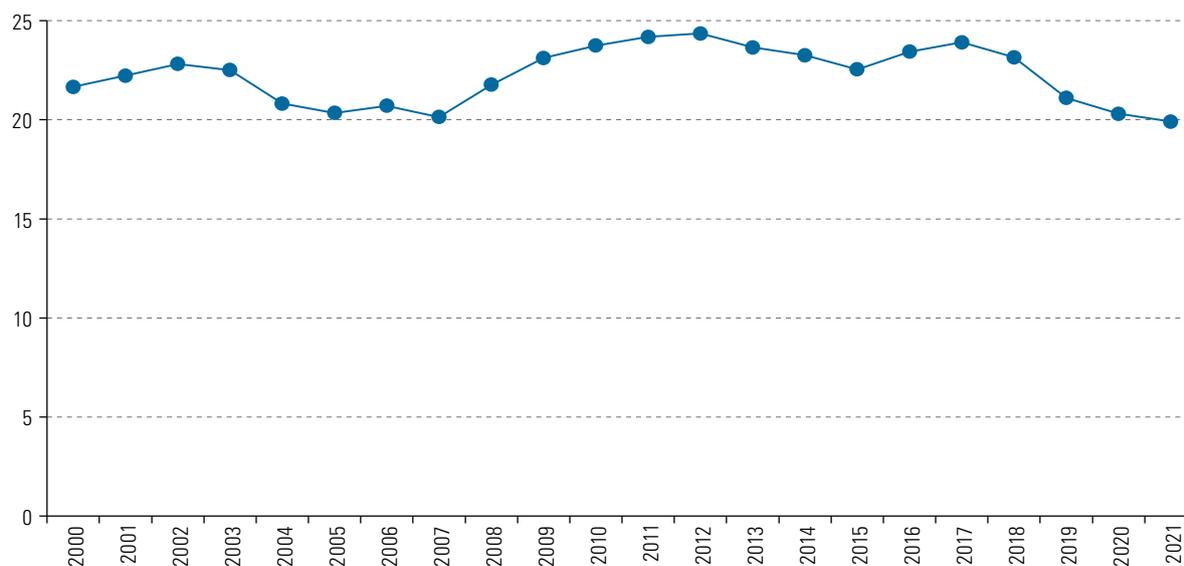


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

1. Prevención y reducción de todas las formas de violencia: homicidio, trata, tortura y maltrato (metas 16.1 y 16.2³⁵)

En América Latina y el Caribe se registran elevadas tasas de homicidios desde la década de 1990. Aunque la región solo concentra cerca del 9% de la población mundial, en ella se comete casi un tercio del total de homicidios³⁶. En 2021, se registró una tasa promedio de 19,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, la más alta del mundo, según fuentes oficiales (UNODC, s.f.-a). Cabe destacar que se evidencian grandes contrastes entre regiones: Asia registra en promedio de 2,3 homicidios por cada 100.000 habitantes; Europa, de 2,2; Oceanía, de 2,9; América del Norte, de 6,3, y África, de 12,7 (UNODC, 2023) (véase el gráfico III.12).

Gráfico III.12
América Latina y el Caribe: promedio del número de víctimas de homicidios intencionales, 2000-2021
 (En cantidad de víctimas por cada 100.000 habitantes)



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

³⁵ Meta 16.1: “Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo”. Meta 16.2: “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”.

³⁶ La tasa de homicidio es un indicador que, en general, existe en todos los países y tiende a ser más confiable que otros en la medición de los delitos. El homicidio suele ser más difícil de ocultar y, en el ámbito de los estudios criminológicos, el nivel de homicidios se asocia a la situación de inseguridad general de un país o territorio. Esta variable se define como un indicador indirecto de la inseguridad. Si existen altas tasas de homicidio, la situación de seguridad medida con otros indicadores, como los delitos contra las personas o la propiedad, será mala. El homicidio es, a su vez, un indicador de niveles elevados de violencia social, física, moral y simbólica, porque entraña la muerte de una persona a manos de otra, además de que se asocia al miedo difuso de la gente de ser víctima de la violencia y de delitos en general. El miedo sostenido a lo largo del tiempo incide en la vida personal y la vida social. Entre otras cosas, afecta la confianza interpersonal e institucional, las conductas y relaciones sociales, o la forma de habitar el territorio. Se propicia la segregación, se pierde el espacio público y se restringen los horarios dedicados a la vida en comunidad.



En la región se han realizado esfuerzos importantes para revertir este grave problema, si bien los resultados han sido heterogéneos. En América del Sur, la tasa de homicidios ha experimentado una tendencia a la baja desde 2017. Esta disminución se debe principalmente a una reducción del número anual de homicidios que se producen en el Brasil, el país más poblado de la subregión, que pasó de más de 63.000 en 2017 a menos de 46.000 en 2021. En el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, también se ha registrado una disminución del número de homicidios en los últimos años. En contraste, países como Colombia y el Ecuador experimentaron aumentos considerables en este indicador entre finales de 2020 y 2021³⁷.

En la subregión de Centroamérica y México, algunos países que históricamente se asocian con altas tasas de homicidio registraron descensos pronunciados, mientras que otros experimentaron incrementos. Las víctimas de homicidio en México representaron aproximadamente el 77% del total de víctimas de homicidio en la subregión en 2021 y, durante la última década, su peso relativo ha marcado la tendencia subregional. En varios países más pequeños de la subregión, como Belice, El Salvador, Honduras y Panamá, se redujeron los homicidios a raíz de la realización de agresivas intervenciones contra las pandillas, mientras que Costa Rica registró un ligero aumento entre 2019 y 2022 (UNODC, 2023, pág. 30). Esta heterogeneidad pone de relieve que, si bien se avanza a nivel regional hacia el cumplimiento de la meta 16.1, el ritmo de avance es insuficiente (véase el diagrama III.5).

Los niveles de homicidio persistentemente altos en la región se atribuyen normalmente a acciones violentas relacionadas con los conflictos entre grupos delictivos organizados que compiten por el control de los mercados ilegales. También se atribuyen a problemas estructurales, como la debilidad del estado de derecho, la desigualdad social y el desempleo juvenil (Hernández Bringas, 2021; UNODC, 2023), y a problemas coyunturales como la producción de drogas y la posesión y uso de armas de fuego, entre otros (UNODC, 2023).

Cabe destacar que, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2023, pág. 33), existe una asociación indiscutible entre un mayor uso de armas de fuego y tasas de homicidio más elevadas. Los países de América Latina y el Caribe registran la proporción más alta de homicidios relacionados con armas de fuego a escala mundial. En 2021, hubo al menos 89.100 víctimas de homicidios relacionados con armas de fuego en la región. Las tasas específicas fueron de 9,3, 16,9 y 12,7 por cada 100.000 habitantes en el Caribe, en México y Centroamérica y en América del Sur, respectivamente. En ese mismo año, el uso de armas de fuego en homicidios se situó entre el 67% en el Caribe y el 70% en América del Sur.

En lo que concierne a otras formas de violencia, el número de robos ha ido a la baja en varios países de la región. Las mayores reducciones se han observado en Chile, Colombia, México y el Perú. Se aprecia una tendencia similar en cuanto a la prevalencia de la violencia física. Desafortunadamente, no sucede lo mismo con la prevalencia de la violencia sexual, que permanece constante, ni con la percepción de inseguridad al caminar a solas por la zona donde se vive, en los países sobre los que se dispone de información. Esta situación pone de relieve que aún es insuficiente el avance en la meta 16.1.

Ante estas realidades, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y Jamaica han implementado medidas encaminadas a reducir la violencia, revertir la delincuencia y mejorar la seguridad ciudadana, fomentando la denuncia y atendiendo la violencia intrafamiliar. Destacan también

³⁷ Colombia experimentó una ligera caída de 2021 a 2022, de 25,7 a 25,4 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esta cifra se registró después de un aumento significativo el año anterior, con tasas más altas en áreas donde grupos armados como las ex Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) estaban activos (UNODC, 2023, pág. 32). Sin embargo, si se observa el comportamiento a más largo plazo de los datos en el país, la caída de la tasa de homicidios es notable, de 67,7 homicidios por cada 100.000 habitantes en la década de 2000 a 24,2 en 2020 (véase UNODC, s.f.-b).

otros esfuerzos orientados a la desarticulación de grupos de la delincuencia organizada, como en el caso de Guatemala. Estas acciones han tenido resultados heterogéneos, que han sido favorables en algunos países en que se ha documentado una percepción de mayor seguridad, y fluctuantes en otros. En resumen, los países están tomando medidas para abordar la violencia y los homicidios, pero los patrones, estrategias y tendencias de reducción varían, lo que refleja la complejidad de la situación en cada país.

Por otra parte, en diversos países se han implementado iniciativas para medir estadísticamente los indicadores destinados a dimensionar los problemas de la trata de personas y otros tipos de maltrato y tortura. Estos datos ofrecen información crucial acerca de la situación de niños, niñas, mujeres y hombres en la región en este aspecto. Por ejemplo, varios países de la región realizan mediciones estadísticas sobre agresión psicológica y castigo físico que denotan niveles aún importantes de violencia, pues más de la mitad de los niños y niñas de 1 a 14 años sufren actos de violencia, con niveles de prevalencia superiores al 40% en todos los países sobre los que existen datos. También se ha documentado la existencia de sesgos de género y de territorio en algunos países. Por ejemplo, se observa una mayor prevalencia de la trata en niñas y en las áreas urbanas.

En el caso de las víctimas de trata, la información disponible muestra una tendencia a la baja en algunos países, pero solo entre las personas mayores de 18 años. Mientras tanto, en la población menor de esa edad, el número de víctimas se mantiene estable e incluso, en algunos casos, ha crecido ligeramente. Estas tendencias se observan en la trata con fines tanto de explotación sexual como de trabajos forzosos, y ponen de manifiesto que los avances son aún insuficientes para alcanzar la meta 16.2 en la región.

Estos datos subrayan la importancia de implementar políticas encaminadas a proteger los derechos de niños y niñas y prevenir la trata y la violencia sexual. Con ese fin, la colaboración entre los gobiernos, las instituciones y la sociedad resulta esencial para poder garantizar a la ciudadanía un entorno seguro y libre de violencia. Ello puede lograrse, por ejemplo, mediante campañas de concienciación y formación destinadas a los funcionarios públicos, lo que reforzaría sus capacidades para prevenir la trata.

2. Acceso a la justicia (meta 16.3³⁸)

En América Latina y el Caribe, aún existe una proporción elevada de personas que, al ser víctimas de algún tipo de delito o acto de violencia, ya sea robo, agresión física o agresión sexual, no realizan la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente, por lo que no cuentan con la posibilidad de resarcirse del daño recibido; es decir, no acceden a la justicia. Esto se puede deber a la falta de confianza en las instituciones o a las dificultades inherentes a los procesos para realizar las denuncias, así como a la congestión y mora judicial. Desafortunadamente, en los países de la región sobre los que se cuenta con datos, se observa incluso una tendencia a la disminución de la proporción de denuncias, por lo que es importante mejorar los sistemas pertinentes. Por otro lado, un alto porcentaje de las denuncias que se presentan ante las autoridades quedan sin resolver o se resuelven después de mucho tiempo, lo que contribuye a que los ciudadanos, sobre todo los más vulnerables, no denuncien los delitos o no acudan a la justicia, lo que se traduce en un menor nivel de acceso a la justicia por parte de las víctimas.

Por su parte, en lo que respecta a la población que ha sido privada de libertad por la vía legal, el número de personas encarceladas en todos los países de América entre 2000 y 2021 (sin incluir los Estados Unidos) ha aumentado un 138%. Dicha situación responde al crecimiento de esta población en América del Sur, que ha superado las cifras de Centroamérica. Se trata del mayor incremento en

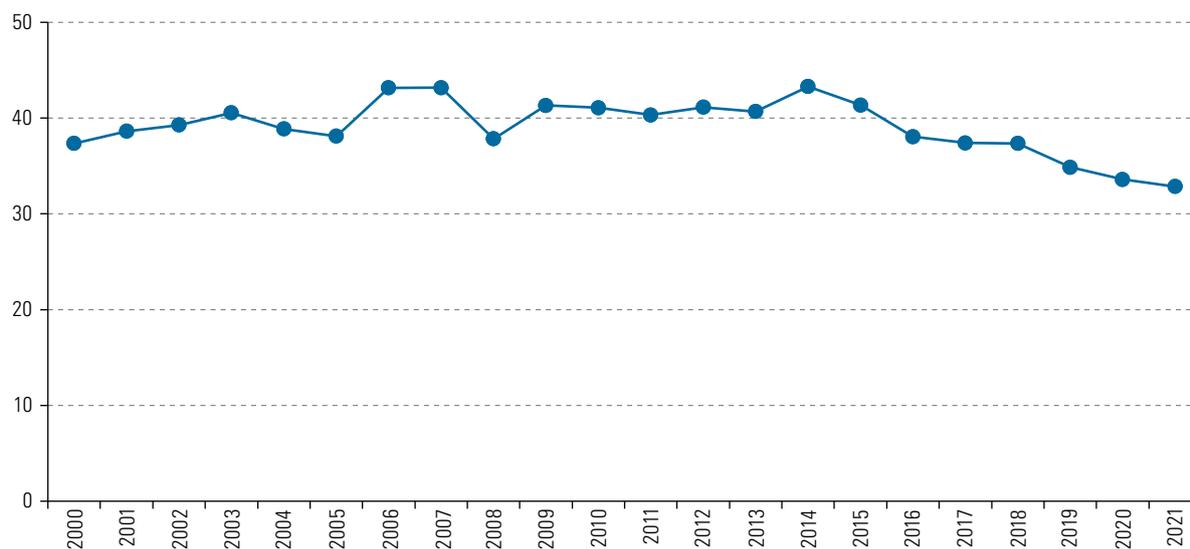
³⁸ Meta 16.3 "Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos".



el mundo³⁹, que incluye un crecimiento particularmente pronunciado del número de mujeres y niñas en prisión⁴⁰.

En ese contexto, en la región existe un número significativo de personas procesadas y privadas de libertad que aún se encuentran a la espera de juicio, es decir, que están en prisión preventiva sin una condena definitiva. Esta cifra puede llegar a alcanzar incluso tres cuartas partes de la población encarcelada (véase el gráfico III.13). Si bien esa población ha ido disminuyendo en algunos países, como ha sucedido en el Paraguay y la República Dominicana, lo ha hecho lentamente. Cabe destacar que, prácticamente en todos los países sobre los que se cuenta con información, la tasa de ocupación carcelaria supera la capacidad máxima oficialmente declarada, es decir que existe un hacinamiento excesivo, fenómeno que ha mantenido una tendencia estable en los últimos 20 años, sin atisbos de mejora. Esto pone de manifiesto que en el camino hacia la consecución de la meta 16.3 de la Agenda 2030 no se han producido suficientes avances, e incluso ha habido retrocesos.

Gráfico III.13
América Latina y el Caribe: proporción media de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total, 2000-2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] statistics.cepal.org/portal/cepalstat.

En el Caribe pueden documentarse progresos en lo que se refiere a la adopción de medidas para favorecer el acceso a la justicia mediante la mejora de la calidad y la eficiencia del servicio de justicia. Entre otros ejemplos, cabe mencionar la implementación en Jamaica de un sistema automatizado de gestión de documentos en los tribunales, así como de mejoras en la infraestructura y la tecnología en el sistema judicial, o la introducción en Trinidad y Tabago de reglas de procedimiento y enmiendas legales para garantizar la eficiencia y la equidad en el sistema de justicia penal. En América Latina también se han llevado a cabo acciones relevantes, como la promulgación en el Estado Plurinacional

³⁹ Véase más información en Fair y Walmsley (2022).

⁴⁰ De acuerdo con Fair y Walmsley (2022), en la región esto se observa con claridad en Centroamérica (la población carcelaria femenina de El Salvador se ha multiplicado por más de siete y la de Guatemala por seis) y América del Sur (la cifra se ha cuadruplicado en el Brasil).

de Bolivia de una ley para acelerar los procedimientos penales y combatir la violencia, que se tradujo en una disminución de los casos pendientes resueltos por la vía judicial.

En general, los datos indican que es necesario mejorar la resolución de casos judiciales en varios países. Destaca la importancia de aumentar la eficiencia y la efectividad del sistema judicial, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de elevados porcentajes de personas privadas de libertad sin sentencia.

3. Lucha contra la delincuencia organizada: corrientes financieras y de armas ilícitas (meta 16.4⁴¹)

La inseguridad ciudadana, la delincuencia directa y la delincuencia de cuello blanco debilitan la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática y reducen la capacidad de atraer inversión y recursos. La delincuencia organizada ocupa hoy un lugar central en la agenda de seguridad de gran parte de los países de América Latina y el Caribe (Kessler, 2014) y se relaciona con diversos mercados ilegales, como la trata de personas, el comercio de armas y el tráfico de drogas. Este último es el más importante, tanto por su representatividad en el comercio transnacional como por sus consecuencias políticas y sociales (Hernández Bringas, 2021).

De acuerdo con la UNODC (2023, pág. 31), cerca del 40% de los homicidios en el mundo están relacionados con la delincuencia, principalmente con la delincuencia organizada y la violencia relacionada con las pandillas. De 2015 a 2021, la delincuencia organizada causó alrededor de 700.000 muertes, cifra comparable a las víctimas resultantes de conflictos armados. Aunque este tipo de homicidios prevalecen en todo el mundo, en su mayoría ocurrieron en los países de América.

La UNODC (2023, pág. 31) indica que, en la región, el aumento de la producción de cocaína desde 2020 y la expansión de las organizaciones delictivas transnacionales han provocado un incremento de las tasas de homicidio. A modo de ejemplo, la UNODC cita el caso del Ecuador, que, después de años de registrar tasas de homicidio relativamente bajas, ha experimentado un aumento del 407% entre 2016 y 2022, lo que puede atribuirse a la intensificación de la competencia violenta entre bandas rivales de narcotráfico. Por otro lado, la UNODC destaca que el transporte de drogas a gran escala a través del Caribe ha experimentado un resurgimiento como consecuencia de la creciente demanda en Europa. En relación con este fenómeno, la UNODC subraya que en el Caribe ha aumentado la violencia de las pandillas. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en un aumento de más del 50% de los homicidios en las Islas Turcas y Caicos entre 2021 y 2022, en el hecho de que alrededor del 70% de los homicidios de Jamaica en 2022 estuvieron vinculados a grupos o pandillas de delincuencia organizada, o en el aumento de los homicidios en Trinidad y Tabago, que han llegado a registrar una tasa de 39,5 por cada 100.000 habitantes en 2022, a causa de la división de las pandillas más grandes en pequeñas facciones violentas.

Entre otros ejemplos, la UNODC (2023, pág. 32) destaca que la tasa de homicidios de Haití en 2022 aumentó a 18 por cada 100.000 habitantes, un crecimiento del 35% con respecto a 2021, principalmente debido al incremento de la violencia de las pandillas. En el caso de Centroamérica, en Costa Rica aumentaron los homicidios a 12,8 por cada 100.000 habitantes en 2022, debido a que los grupos de delincuencia organizada compiten por el control del puerto de Limón, que es clave para el tráfico hacia Europa. En América del Sur, si bien se ha registrado un descenso de los homicidios en países como la Argentina, el Brasil y Colombia, se percibe una preocupación particular por la persistencia de la violencia en zonas concretas como el noreste y el norte del Brasil, debido a tensiones entre las

⁴¹ Meta 16.4: “De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”.



facciones de narcotraficantes, así como en la provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario, en la Argentina, también debido a rivalidades entre facciones de narcotraficantes locales.

Por otra parte, existe escasa información estadística acerca de las tendencias sobre las entradas y salidas de flujos financieros ilícitos en los países de la región. Incluso en los pocos países donde se cuenta con información a ese respecto, no se puede determinar con claridad la existencia de tendencias al alza o a la baja. Sucede otro tanto con la incautación, entrega o legalización de armas ilícitas. No obstante, se han realizado esfuerzos destacables para abordar estos problemas tan difíciles de cuantificar.

Algunos países han implementado medidas encaminadas a revertir el aumento de la cantidad de armas registradas oficialmente. Por ejemplo, el Uruguay, bajo el amparo de la Ley núm. 19.247 que establece sanciones para los delitos relacionados con la tenencia irregular y el tráfico de armas y municiones, ha incrementado la proporción de armas ilícitas que son incautadas, encontradas o entregadas para su destrucción por orden judicial o bien para su registro legal. En Chile también se han incrementado las entregas voluntarias (mayoritariamente de armas pequeñas o ligeras) en virtud de la Ley de Control de Armas (Ley núm. 17.798). En el caso de Colombia, también se ha observado en los últimos años un aumento sostenido de la incautación de armas (la mayoría pequeñas y ligeras), gracias a las acciones de la Policía Nacional de Colombia. Otros países, como la Argentina y Cuba, también han tomado medidas que reflejan su compromiso de afrontar el flujo ilícito de dinero, armas y estupefacientes.

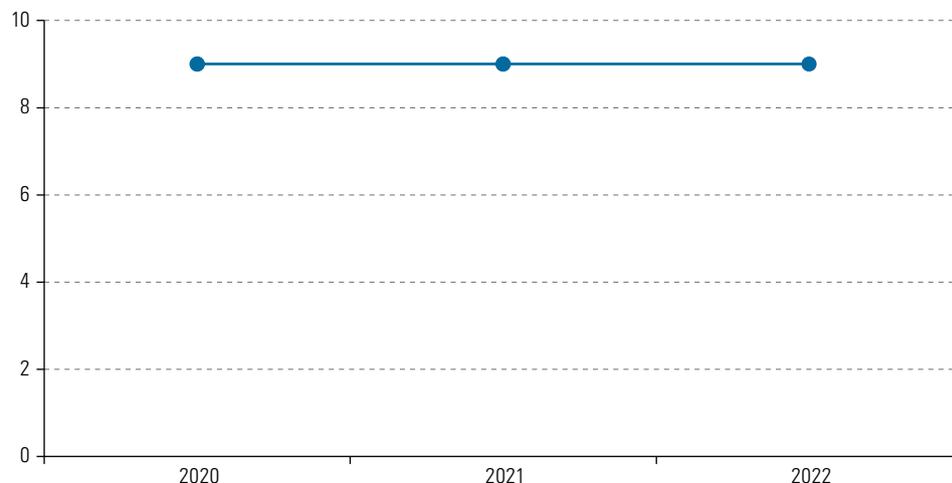
4. Reducción de la corrupción y el soborno y costo del delito (meta 16.5⁴²)

Si bien en algunos países de la región se hacen intentos de detallar estadísticamente los casos de corrupción y soborno, en otros se carece de dicha información. En aquellos países que cuentan con información, en general, la incidencia del soborno se ha mantenido en niveles estables: cerca del 9% de los negocios han tenido al menos un contacto con un funcionario público al que han pagado un soborno o que les ha pedido uno (véase el gráfico III.14). Por otra parte, en lo que respecta al número de personas que han pagado un soborno a un funcionario público o a quienes un funcionario público les ha pedido el pago de un soborno, en la mayoría de los países hay una leve tendencia a la baja.

Algunas estimaciones más específicas dan cuenta del alcance de la corrupción y el soborno en ámbitos concretos, como en el caso de Guatemala, donde la corrupción alcanza a cerca de un 10% del total de los negocios, o de la Argentina, donde se mide la afectación directa a las personas mediante el soborno pasivo (funcionarios que solicitan pagos). Por su parte, el monitoreo en la República Dominicana mediante el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, junto con el Barómetro de las Américas, muestra que cerca de la mitad de la población está preocupada por los niveles de corrupción de su país. Cabe destacar que, si bien en conjunto estos informes presentan una variedad de perspectivas y tendencias en relación con la corrupción en la región, no permiten dimensionar del todo este problema y su evolución, que, según la información disponible, muestra una tendencia favorable pero insuficiente para alcanzar la meta 16.5 en la región.

⁴² Meta 16.5: "Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas".

Gráfico III.14
América Latina y el Caribe: proporción media de negocios que han recibido al menos una solicitud de pago de soborno, 2020-2022
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] statistics.cepal.org/portal/cepalstat.

Por su parte, según Jaitman (2017, pág. 4), las estimaciones del costo total del delito revelan que este cuesta a los países de América Latina y el Caribe, en promedio, entre un 2,41% y un 3,55% del PIB. Esto equivale, para la región, a un monto de entre 115.300 y 171.800 millones de dólares (al tipo de cambio de 2014). De acuerdo con la autora, la magnitud de los costos relacionados con la delincuencia en la región es similar a lo que gastan los países en infraestructura y aproximadamente igual a la proporción de los ingresos de la región que se destina al 30% más pobre de la población⁴³.

Al desagregar los datos anteriores, Jaitman (2017, pág. 3) estimó que el costo social de la delincuencia, que incluye los costos de la victimización en términos de pérdida de calidad de vida a causa de los homicidios y otros delitos violentos y los ingresos no percibidos de la población penitenciaria, representaba un 0,64% del PIB. A su vez, calculó que el gasto privado en seguridad de empresas y hogares, que incluye el gasto de las empresas y los hogares en la prevención de la delincuencia, es decir, en servicios de seguridad, ascendía al 1,37% del PIB, mientras que el gasto público, que incluye el gasto en el sistema judicial, los servicios policiales y la administración de prisiones, sería del 1,51% del PIB.

5. Instituciones eficaces y transparentes (meta 16.6⁴⁴)

La eficacia de las políticas públicas en las que se concreta la acción gubernamental, junto con la transparencia institucional y la rendición de cuentas, inciden en la generación de confianza entre el Estado y la ciudadanía. La credibilidad presupuestaria constituye una parte significativa de dicho proceso, al dar sustento, a su vez, a la credibilidad general de los gobiernos (De Renzio y Cho, 2020). De ahí que los

⁴³ Los costos estimados por Jaitman (2017) son conservadores, ya que solo incluyen los costos directos de la delincuencia, es decir los gastos públicos y privados, y los costos sociales. No se consideran los costos indirectos, como los cambios en el comportamiento de las personas debido al miedo a la delincuencia o el impacto de la violencia en la salud de la gente. De acuerdo con su estudio, en América Latina y el Caribe el gasto público en prevención y control de la delincuencia es parecido al gasto de países desarrollados como los Estados Unidos y el Reino Unido. Sin embargo, representa una proporción mucho mayor de los presupuestos públicos, del mismo modo que los gastos privados en la prevención de la delincuencia son muy superiores a los de los países desarrollados.

⁴⁴ Meta 16.6: "Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas".



países se estén esforzando para aumentar la confiabilidad de los procesos presupuestarios. No obstante, y como se aprecia en el informe global sobre gestión de las finanzas públicas de 2022, los países tienden a ajustarse mejor al nivel de gasto previsto que a la composición del gasto que han planificado (PEFA, 2022).

En los últimos años, algunos países de la región han fortalecido sus procesos presupuestarios con el fin de mejorar la asignación del gasto conforme a las prioridades y el uso de la información de desempeño en el ciclo presupuestario. También han comenzado a realizar revisiones del gasto y evaluaciones *ex ante* para mejorar los criterios de asignación de recursos. Un tema pendiente es mejorar la priorización del gasto público y su expresión en programas presupuestarios, para lo que se requiere avanzar en cuanto a la gestión presupuestaria y mejorar la coordinación entre los ministerios de Finanzas y Planificación, de modo de generar una mayor coherencia entre los objetivos de los planes y su financiamiento (CEPAL, 2024b).

La gestión eficaz por parte de una institucionalidad sólida incluye la capacidad de rendir cuentas, para lo que existen múltiples mecanismos (Martínez, 2019). Por un lado, como parte de la institucionalidad, hay un conjunto de mecanismos intraestatales de rendición de cuentas que siguen una dinámica horizontal, en que diversas instituciones poseen el mandato y la autonomía para vigilar la acción pública, es decir, una “red de poderes relativamente autónomos plasmados en instituciones que pueden examinar y cuestionar y, de ser necesario, sancionar actos irregulares que fueron llevados a cabo durante el desempeño de la función pública” (Vera y Martínez, 2022, pág. 8). Esto comprende, en primer lugar, los pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, pero también la acción de otros actores (contralorías, sistemas de evaluación y diversas instituciones con mandatos específicos de vigilancia sobre el gasto público y la implementación de políticas públicas en sectores concretos).

Por otra parte, la rendición de cuentas requiere una segunda vía vertical mediante la cual la ciudadanía y actores específicos de la sociedad civil puedan vigilar directamente la acción pública (O'Donnell, 2003). Para que esa dinámica funcione de manera virtuosa, es indispensable contar con un elevado nivel de transparencia. Es decir, hacen falta sistemas eficaces de acceso a la información pública y de gobierno abierto, así como disponibilidad de estadísticas y datos pertinentes sobre la acción pública.

En este contexto, algunos países de la región han desarrollado estos sistemas. Destacan aquellos que descansan sobre una normativa o ley que abarca la administración pública en su conjunto y que permite que la ciudadanía y los actores sociales soliciten información pública de manera virtual, abierta y directa. En este sentido, la región está lejos de garantizar un nivel elevado de transparencia y rendición de cuentas, lo que se manifiesta en un grado muy alto de desconfianza y percepción de corrupción por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, de acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas, entre 2004 y 2021, el porcentaje de personas que consideraban que la corrupción estaba algo o muy generalizada aumentó del 73,0% al 76,2%. Además, según la base de datos de Latinobarómetro, el porcentaje de quienes consideran que el progreso en la lucha contra la corrupción es escaso o nulo ha crecido del 65,1% en 2015 al 66,0% en 2023. Por estas razones se considera que la meta 16.6 presenta una trayectoria desfavorable.

La promoción de presupuestos abiertos no solo permite incrementar la confianza en las instituciones, asegurar la calidad del gasto y prevenir la corrupción, sino que también fomenta la innovación y el desarrollo de nuevas aplicaciones y servicios. Por ejemplo, diversas organizaciones ciudadanas en la región están utilizando los datos abiertos del presupuesto para comprender mejor las compras públicas, tanto nacionales como municipales, lo que favorece el control social. Esta información puede servir también para determinar si en las compras públicas se están incorporando criterios de sostenibilidad.

Es de particular importancia la buena gestión y la rendición de cuentas sectorial en el ámbito de los programas sociales, a fin de limitar la discrecionalidad y asegurarse de que la distribución de recursos que se destinan a los sectores de la población más vulnerables y con frecuencia menos empoderados se ejecute de manera adecuada. A ese respecto, son esenciales los sistemas de evaluación y, más

aún, que sus resultados sean accesibles no solo para los gestores de dichos programas, sino también para la sociedad en su conjunto. En la región, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México tiene el mandato de evaluar cada año todos los programas sociales federales. Esta tarea se realiza mediante distintos tipos de evaluación, con recomendaciones pertinentes para mejorar el desempeño y diseño de esos programas. El CONEVAL busca contribuir “a la coherencia de las políticas, evitando duplicidades de esfuerzos y recursos, y maximizando los resultados” (CEPAL, 2023c, pág. 56). Para que las evaluaciones sean posibles, es esencial que los programas cuenten con reglas de operación claras, así como disponer de sistemas de información y registros sociales eficaces que no solo permitan asegurar una operación oportuna y una cobertura adecuada, sino que también aporten la información necesaria para poder evaluar el desempeño de las políticas y los programas.

6. Adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas (meta 16.7⁴⁵)⁴⁶

El derecho de las personas a participar en la vida pública de la nación tiene rango constitucional en varios países de la región. Al menos ocho de ellos han sancionado leyes o decretos de participación en que se reconoce y garantiza el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos y se prevén mecanismos para ello. No obstante, los datos de la encuesta de Latinobarómetro (2021) revelan que la percepción de que los gobernantes de la región gobiernan para los intereses de unos pocos alcanzó el 73% en 2020. La encuesta también indica que se está debilitando la percepción ciudadana de las garantías civiles y políticas, incluida la libertad de participar en la política.

Por ello, es cada vez más frecuente el reconocimiento de que los enfoques tradicionales de participación ciudadana no son suficientes y que, si bien los marcos jurídicos son necesarios para garantizar la participación pública, no basta contar con su existencia para garantizar mecanismos de respuesta adecuados que permitan abordar las tensiones de las relaciones de poder. Al disponer de marcos jurídicos sobre la participación ciudadana, se plantea el deber y la responsabilidad de los gobiernos de garantizar su aplicación. A su vez, esto crea estándares y, por tanto, coherencia, previsibilidad y responsabilidad en cuanto a la forma en que se conceden y ejercen los derechos. Sin embargo, incluso los países con marcos normativos robustos se enfrentan a dificultades para asegurar la adopción de decisiones que sean inclusivas, participativas y representativas.

En ocasiones, los mecanismos son más requisitos formales que auténticos procesos de creación conjunta y se ponen en marcha cuando la mayor parte de las decisiones ya se han tomado. Las audiencias de consulta y la información difundida sobre propuestas de iniciativas de desarrollo a veces también son controladas por los proponentes del proyecto y pueden resultar sesgadas. A menudo no se adaptan a las características sociales, económicas, geográficas o de género de las comunidades y no se ofrece una respuesta adecuada a las contribuciones de los distintos individuos y organizaciones (CEPAL, 2018c; Denhardt y Denhardt, 2015; ACNUDH, 2022).

Las limitaciones relativas al acceso a la información para participar de manera adecuada, junto con las desigualdades estructurales de la región y las asimetrías de poder e información, también afectan la capacidad de las personas para participar activamente en los asuntos públicos. Las personas que viven en situación de pobreza, los Pueblos Indígenas y las comunidades afrodescendientes, entre otras, se enfrentan a importantes obstáculos para ejercer su derecho a participar de manera

⁴⁵ Meta 16.7: “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.

⁴⁶ Esta sección se basa en gran medida en el documento de referencia “Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública: selección de artículos de investigación” (Naser, 2021), que sirvió de punto de partida para estimular el diálogo y la reflexión en el panel sobre este tema organizado como parte de la XVII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, que se llevó a cabo en Santiago, los días 17 y 18 de enero de 2023, en el marco de la XXIX Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).



informada y efectiva en la vida pública y en la formulación de políticas públicas, así como para exigir responsabilidades a quienes tienen la obligación de actuar (CEPAL, 2018c; ACNUDH, 2022). Diversos acuerdos e instrumentos internacionales proporcionan orientación sobre cómo garantizar los derechos de los grupos vulnerables. En este sentido, es crucial implementar las obligaciones de los Estados establecidas en las declaraciones y convenciones internacionales⁴⁷.

Como se ha constatado, América Latina y el Caribe dispone de un margen significativo en lo que respecta a mejorar la institucionalización de mecanismos de respuesta apropiados para abordar las tensiones de las relaciones de poder y las desigualdades persistentes en la región. En este contexto, los países han comenzado a innovar con miras a implementar nuevas formas para la adopción de decisiones inclusivas que respondan a las necesidades de la ciudadanía, incluida aquella que tradicionalmente ha quedado excluida de la toma de decisiones. Varios países intentan asegurarse de que las voces de los territorios nutran las discusiones acerca de las visiones y estrategias nacionales de desarrollo. Un ejemplo de ello es la elaboración de la Visión del Perú al 2050, que se basó en un amplio proceso participativo, con más de 4.500 representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector académico, así como empresas, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre otros⁴⁸.

Los países también están ampliando los espacios de participación mediante la implementación del Estado abierto, un paradigma de gestión pública que promueve la idea de compartir el poder y colaborar para la creación conjunta de soluciones a los problemas públicos entre todos los poderes del Estado y en un marco de transparencia. En este sentido, la región ha avanzado de la mano de la iniciativa global voluntaria Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), que en la actualidad incluye a 15 países de la región, y que en conjunto ha facilitado en la última década la elaboración conjunta entre el Estado y la ciudadanía de 70 planes de acción, que suman un total de 1.389 compromisos.

7. Acceso público a la información (meta 16.10⁴⁹)

Actualmente, 30 países de la región forman parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que, en su artículo 19, numeral 2, estipula que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. En estos momentos, el derecho de acceso a la información pública tiene rango constitucional en la mayoría de los países de la región y 24 de ellos cuentan con leyes específicas sobre la materia⁵⁰, la última de las cuales fue promulgada en 2021. Además, en el Estado Plurinacional de Bolivia⁵¹ y Costa Rica⁵², este tema se encuentra regulado en decretos emitidos por el Poder Ejecutivo. En el Caribe, el acceso a la información y la participación suelen enmarcarse en los derechos de libertad de expresión, reunión pacífica y asociación⁵³.

⁴⁷ Cabe mencionar, entre otros ejemplos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169); la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

⁴⁸ Véase [en línea] <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>.

⁴⁹ Meta 16.10: “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

⁵⁰ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁵¹ Decreto Supremo núm. 28168, sobre acceso a la información.

⁵² Decreto núm. 40200-MP-MEIC-MC, sobre transparencia y acceso a la información pública y Decreto núm. 40199-MP, sobre la apertura de los datos públicos.

⁵³ Véase el Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la CEPAL [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org>.

Los marcos normativos de la región desarrollan los cuatro pilares esenciales para el resguardo del derecho de acceso a la información pública: i) el reconocimiento legal del derecho a la información pública; ii) una definición clara y amplia de los sujetos obligados; iii) la obligación de poner a disposición de la ciudadanía determinada información (transparencia activa), y iv) la existencia de un órgano garante independiente y autónomo. En materia ambiental, por ejemplo, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) garantiza el derecho de acceso a la información sobre temas ambientales.

Si bien la existencia de leyes que garantizan el derecho de acceso a la información pública ha permitido crear contrapesos fundamentales al poder, la disponibilidad de información oficial oportuna, accesible y comprensible continúa siendo un desafío para el ejercicio efectivo de este derecho y para que este pueda favorecer el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la participación.

Asimismo, en la actualidad, la enorme cantidad de datos disponibles y la falta de interoperabilidad e integración de los datos gubernamentales (que por lo general están incompletos), afectan también el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. Este se ve tensionado por el uso de las redes sociales, la desinformación y la inteligencia artificial, lo que plantea la necesidad de desarrollar estrategias para el buen uso de los datos y su aprovechamiento con un enfoque de derechos humanos e inclusión. Los países están comenzando a debatir sobre el desarrollo de nuevas regulaciones sobre el uso ético de los algoritmos y estrategias para combatir la desinformación. Como plantea la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, cada vez existen más pruebas de que la desinformación tiende a prosperar allí donde los derechos humanos son limitados, donde los regímenes de información pública no son sólidos y donde el nivel de calidad, diversidad e independencia de los medios de comunicación es bajo (Naciones Unidas, 2021).

Por otra parte, en lo que concierne específicamente a los actores vinculados a la garantía del acceso a la información pública, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más peligrosa para periodistas, sindicalistas y personas defensoras de los derechos humanos. Sobre la base de Naciones Unidas (s.f.), respecto de 2015, los datos muestran una tendencia ascendente y la proyección de aquí a 2030 refleja ese comportamiento, lo que evidencia el retroceso en este elemento de la meta 16.10. En 2021, de los 320 ataques contra personas defensoras de derechos humanos, periodistas y sindicalistas en el mundo, 216 fueron en la región (67,5%). Si se analiza la tendencia en los últimos años según los datos disponibles, entre 2015 y 2021, el 61% de los asesinatos a nivel mundial ocurrió en América Latina y el Caribe (1.629 de 2.653). Dentro de los grupos de una sociedad participativa, las personas defensoras del medio ambiente son de las más afectadas, por lo que los países de la región promovieron su protección mediante la aprobación del Acuerdo de Escazú, cuyas características se describen en el recuadro III.2.

Otro ámbito de particular interés en materia de acceso a la información pública es el vínculo entre la rendición de cuentas y la ejecución presupuestaria. A este respecto, durante la última década, en todo el mundo se han comenzado a transparentar los datos de ejecución presupuestaria mediante la creación de plataformas de presupuestos abiertos, que permiten publicar los datos transaccionales de la ejecución del gasto fiscal. Los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto, que desde 2006 viene realizando la International Budget Partnership (IBP), muestran que, en América Latina y el Caribe, se han ido consolidando sistemas presupuestarios que generan y publican información suficiente para que la ciudadanía entienda cómo gastan sus gobiernos, así como sistemas de supervisión del presupuesto. Ello constituye un gran avance en esta materia, si bien todavía no se ha alcanzado el umbral deseado para cada pilar (definido en 61 en una escala de 0 a 100). Como se aprecia en el gráfico III.15, los mayores desafíos de la región se encuentran en el pilar de la participación pública, cuyos resultados reflejan la existencia de brechas significativas que han de superarse para lograr que la toma de decisiones presupuestarias y el uso de recursos públicos sean efectivamente abiertos e inclusivos.



Recuadro III.2**El Acuerdo de Escazú: objetivo y avances**

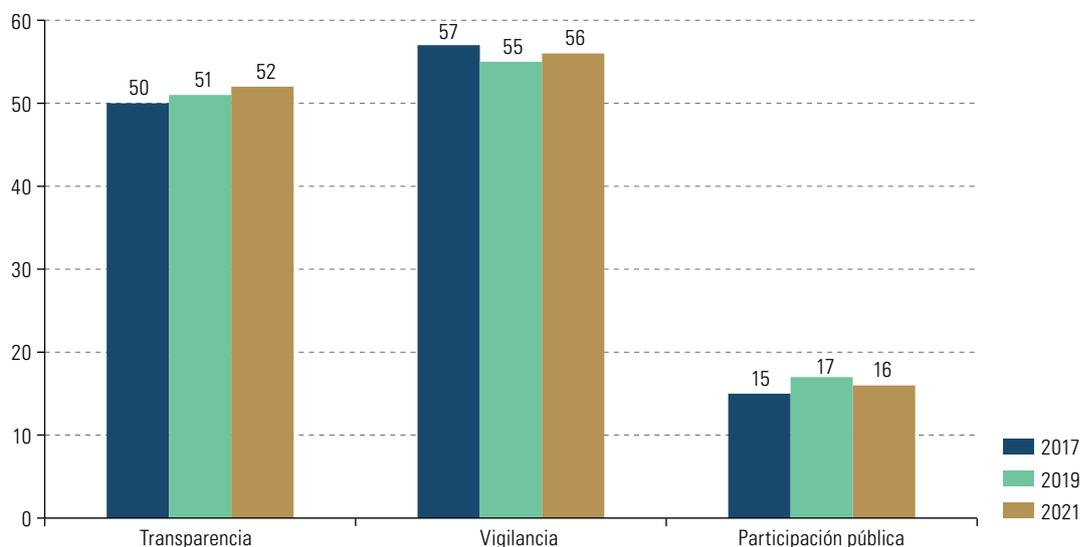
El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) constituye una importante iniciativa regional para garantizar el derecho de acceso a la información sobre temas ambientales, puesto que es el primer tratado que contiene disposiciones específicas que protegen a las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales. El Acuerdo fue aprobado el 4 de marzo de 2018 y está en vigor desde el 22 de abril de 2021. Mediante la garantía del acceso a la información, la participación y la justicia, el Acuerdo de Escazú fortalece el estado de derecho y los derechos de acceso en asuntos ambientales, desde una lógica de fortalecimiento de las capacidades y de la cooperación y centrándose en no dejar a nadie atrás. El Acuerdo cuenta con 24 países signatarios y 15 Estados parte.

El Acuerdo garantiza un entorno seguro y propicio para las personas, grupos y organizaciones que defienden el medio ambiente y obliga a tomar medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover sus derechos y para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones. En 2021, la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú aprobó la decisión I/6, en virtud de la cual se establece un grupo de trabajo *ad hoc* de composición abierta sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales encargado de elaborar un plan de acción en la materia, que se presentará a consideración de los Estados en la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes, en 2024, y en un foro anual sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, con el fin de dialogar con especialistas en el tema. El Acuerdo de Escazú cuenta con un centro de intercambio de información en el que se registran los avances de la región en materia de democracia ambiental y de personas defensoras del medio ambiente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org> y CEPAL, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación* (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago, 2023.

Gráfico III.15**América Latina y el Caribe (18 países)^a: evolución del presupuesto abierto, 2017-2021**

(En valores en una escala de 0 a 100)



Fuente: International Budget Partnership (IBP), "Encuesta de Presupuesto Abierto 2021: resultados globales y regionales América Latina y el Caribe" [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/resultados_globales_y_alc_obs_2021_ap.pdf.

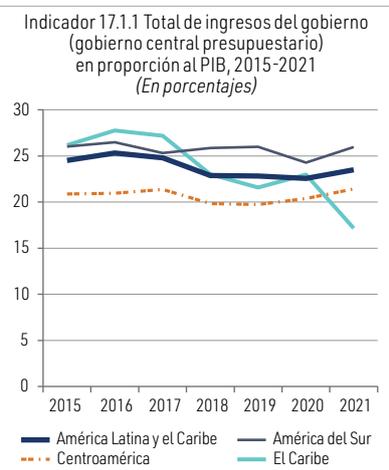
Nota: Las cifras representan el puntaje promedio global en una escala de 0 a 100, en que el umbral deseado es 61.

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

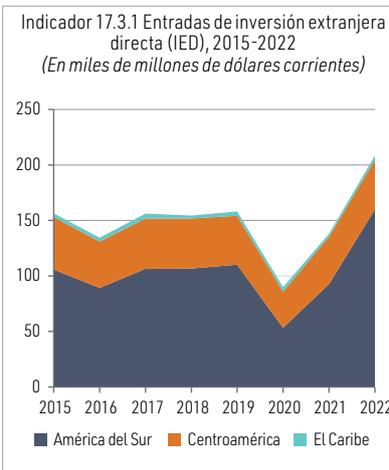
E. Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

OBJETIVO 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible Avances en América Latina y el Caribe

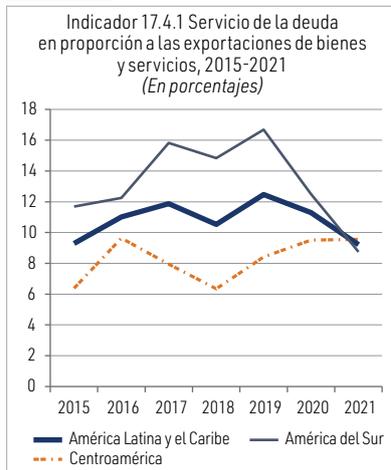
Meta 17.1 Mejorar la recaudación de ingresos fiscales y de otra índole 17.1



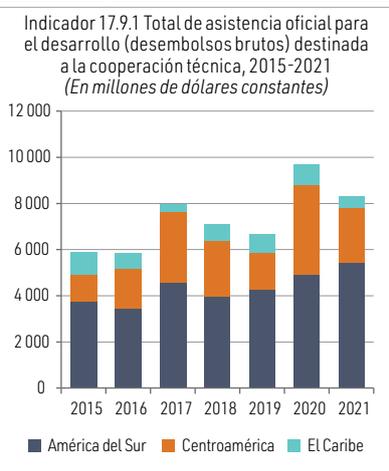
Meta 17.3 Movilizar recursos financieros adicionales para los países en desarrollo 17.3



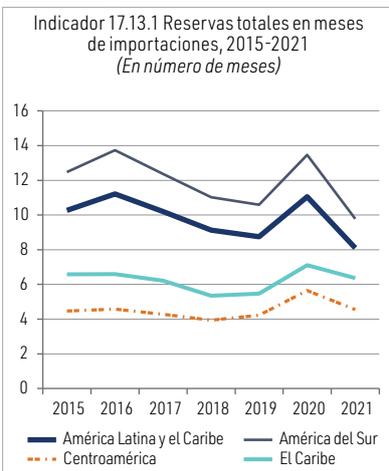
Meta 17.4 Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo 17.4



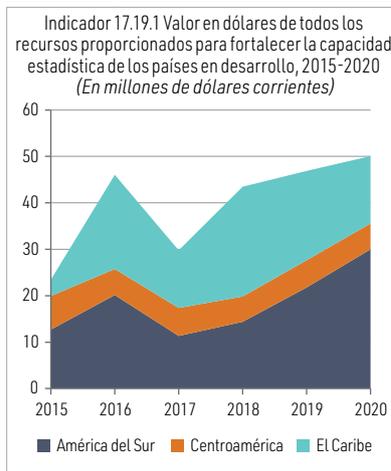
Meta 17.9 Aumentar el apoyo internacional a los países en desarrollo 17.9



Meta 17.13 Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial 17.13



Meta 17.19 Apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo 17.19



■ La tendencia se aleja de la meta ■ La tendencia es la correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
 ■ La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual

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

Nota: Cada indicador está compuesto por una o más series estadísticas, que cubren parcial o totalmente el indicador correspondiente. En los gráficos aquí presentados se utilizaron una o más series estadísticas del indicador respectivo.

Diagrama III.6**América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 17, según la posibilidad de alcanzar el umbral definido en 2030**

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

1. Finanzas públicas, movilización de recursos y sostenibilidad de la deuda (metas 17.1, 17.2, 17.3 y 17.4⁵⁴)

Las perspectivas en lo que se refiere al logro de las metas asociadas al financiamiento para el desarrollo sostenible en los países de América Latina y el Caribe no son alentadoras. El estrechamiento del espacio de las políticas fiscales y monetarias, así como el creciente nivel de endeudamiento público, ponen a prueba la capacidad de los países para movilizar —a nivel tanto interno como externo— los recursos financieros indispensables para posibilitar el cumplimiento de los ODS hacia 2030. Por otra parte, la arquitectura financiera internacional ha demostrado ser incapaz de respaldar fuentes de financiamiento estables y de largo plazo con la magnitud y las condiciones necesarias.

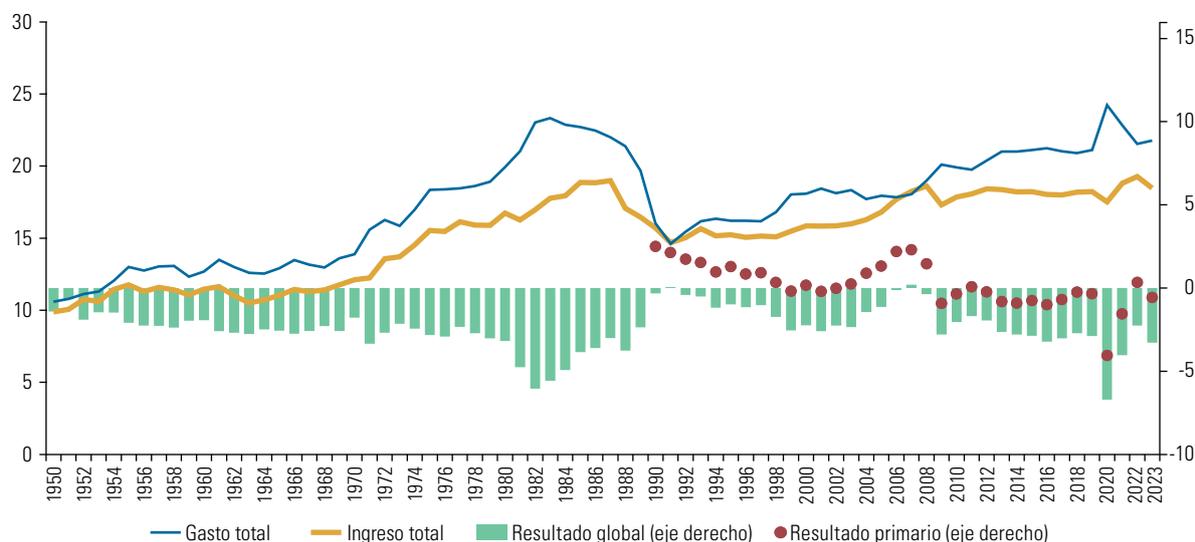
Ello ha provocado que la brecha de financiamiento para el desarrollo sea cada vez mayor, en particular en lo que respecta a garantizar medidas apropiadas de adaptación y mitigación frente al cambio climático. Según un análisis de la CEPAL (2023f) aplicado a un grupo de países seleccionados de la región, se estima que hace falta una inversión adicional de entre un 5,2% y un 10,9% del PIB anual solo para mantener el crecimiento tendencial, debido a las potenciales pérdidas económicas causadas por el cambio climático. Esto resulta aún más preocupante si se tiene en cuenta que América Latina y el Caribe cuenta con uno de los niveles más bajos de formación bruta de capital fijo en comparación con otras regiones en desarrollo, de apenas un 20% del PIB en promedio durante los últimos 30 años.

En cuanto al fortalecimiento de la movilización de recursos internos que plantea la meta 17.1 de los ODS, el ingreso del gobierno general como proporción del PIB muestra una tendencia positiva a nivel regional, pues se incrementó de un 15% del PIB a principios de la década de 1990 a más de un 18% a partir de 2021 (véase el gráfico III.16). Sin embargo, este aumento no ha sido suficiente para atender las demandas en materia de gasto público, lo que ha dado lugar a un sesgo deficitario de las finanzas públicas (CEPAL, 2020b). Cabe señalar, además, que la proporción del presupuesto nacional financiada con los impuestos internos se redujo hasta un 54,6% en 2020 a nivel regional, frente al 75,5% registrado en 2007. Este retroceso en el camino hacia la meta 17.1 (véase el diagrama III.6) refleja un debilitamiento de la capacidad de recaudación tributaria que se puso de manifiesto a partir de la crisis financiera de 2008 y se agudizó a raíz del inicio de la pandemia.

⁵⁴ Meta 17.1: “Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole”. Meta 17.2: “Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados”. Meta 17.3: “Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo”. Meta 17.4: “Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo”.

Con respecto a la movilización de recursos financieros adicionales de múltiples fuentes, que se plantea en la meta 17.3, se observa un avance favorable. A nivel regional, el volumen de remesas en relación con el PIB muestra una tendencia positiva, pues pasó de un 0,9% del PIB en 2000 a un 2,4% del PIB en 2020. La movilización de otros recursos financieros adicionales para los países en desarrollo, particularmente en relación con la inversión extranjera directa (IED) captada por la región, también presenta una tendencia creciente.

Gráfico III.16
América Latina (16 países)^a: indicadores fiscales del gobierno central, 1950-2023^b
(En porcentajes del PIB)

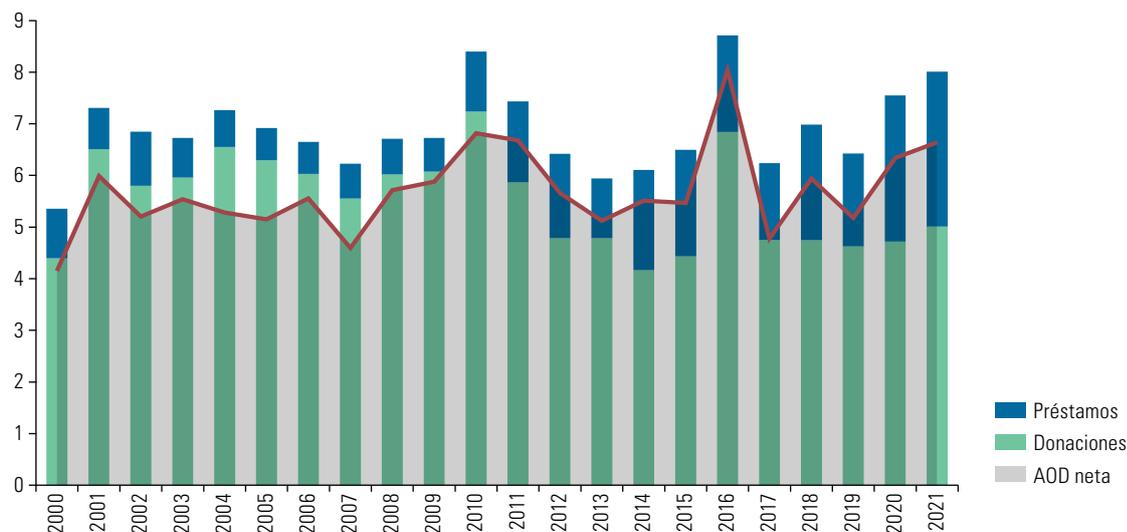


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
^b Promedios simples. Las cifras de 2023 corresponden a estimaciones oficiales para el año. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Por otra parte, de acuerdo con las cifras más recientes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) desembolsada en 2022 por los Estados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) representó un 0,36% del ingreso nacional bruto (INB) agregado. Esta proporción fue ligeramente superior al 0,32% registrado en el período 2018-2021, pero ambos valores son inferiores al compromiso del 0,7% del PIB establecido en la meta 17.2 de los ODS. En términos relativos, la AOD neta recibida por la región alcanzó el 6,1% del total destinado a los países en desarrollo, una participación relativamente baja en comparación con la de África (28,9%) y Asia (25,1%). Ello refleja, en particular, el hecho de que la mayoría de los países de la región se consideran de ingreso medio-alto⁵⁵, lo que ha conllevado un estancamiento de las donaciones y ha conferido cada vez más importancia a los préstamos con algún grado de concesionalidad como modalidad de financiamiento (véase el gráfico III.17). En concreto, la ayuda bilateral (AOD neta) recibida por los países de América Latina y el Caribe alcanzó un promedio anual (de 2015 a 2021) de 6.053 millones de dólares desde la aprobación de los Objetivos de la Agenda 2030 y ha registrado un ascenso gradual desde 2020, con un incremento del 4,8% en 2021 respecto a 2020.

⁵⁵ De acuerdo con la actualización de la lista de los países que pueden acceder a AOD en 2024 y 2025, 22 países de la región, entre los 26 incluidos, están clasificados en la categoría de ingreso medio-alto.



Gráfico III.17**América Latina y el Caribe: total de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y composición por modalidades de financiamiento, 2000-2021***(En miles de millones de dólares a precios constantes de 2021)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), "Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]" [en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023].

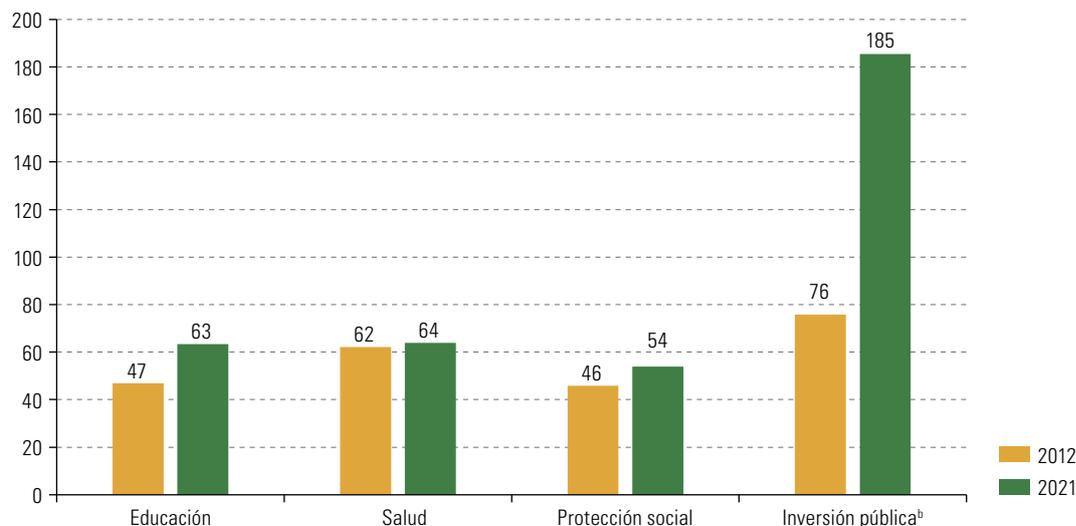
Nota: El CAD está conformado por 32 países desarrollados, que también son miembros de la OCDE, más la Unión Europea.

Sin embargo, la AOD continúa siendo una fuente importante de financiamiento. Entre 2017 y 2021, la AOD neta recibida en relación con el INB de los países receptores en la región representó aproximadamente el 2% en promedio a nivel regional. Además, en lo que respecta a la AOD vinculada con la formación bruta de capital, el indicador regional se situó en alrededor del 6%. Esto pone de relieve la importancia de incrementar los recursos canalizados por los países donantes, en particular los que cumplen plenamente sus compromisos en materia de AOD, como se establece en la meta 17.2 de los ODS.

Por último, con respecto al logro de la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, como se plantea en la meta 17.4, el sesgo deficitario de las finanzas públicas en la región, aunado a los esfuerzos de los países para hacer frente al impacto sobre el desarrollo de las crisis en cascada—incluidas la pandemia de COVID-19, la crisis del costo de vida y el cambio climático—, han redundado en un importante repunte de los niveles de endeudamiento de la región y de la importancia relativa del servicio de la deuda.

En América Latina, la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó en 2020 un máximo del 56% del PIB, mientras que en el Caribe se situó en el 87,2%. Si bien los niveles de deuda se han reducido desde entonces, se mantienen históricamente altos. Esta tendencia hace prever que no será posible alcanzar la meta 17.4 en el plazo establecido. A esto se suma el costo del financiamiento de la deuda, que sobresale como un obstáculo importante para conducir una política fiscal activa.

El aumento de los pagos de intereses ha contribuido a reducir el espacio fiscal del que disponen los Gobiernos de la región para emprender políticas activas que favorezcan el desarrollo sostenible e inclusivo (CEPAL, 2023f). Como se ilustra en el gráfico III.18, esos pagos equivalen a más de la mitad del gasto social en educación, salud y protección social de los gobiernos centrales. El peso relativo de los pagos de intereses es especialmente desfavorable en lo que atañe a la inversión pública, pues se elevó de un 76% en 2012 a un 185% en 2021.

Gráfico III.18**América Latina y el Caribe (21 países)^a: pagos de intereses del gobierno central con respecto al gasto en educación, salud, protección social e inversión pública, 2012 y 2021***(En porcentajes)*

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

Nota: Las cifras corresponden a medianas. Las cifras del Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, el Paraguay y el Perú corresponden al gobierno general. Las cifras de la Argentina, El Salvador y México corresponden al sector público no financiero.

^a Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b La inversión pública se mide a partir de las adquisiciones de activos fijos. Las cifras de adquisiciones de activos fijos en relación con el pago de intereses corresponden al gobierno central en todos los casos.

De hecho, los gastos de capital del gobierno central se redujeron significativamente durante la última década y se convirtieron en la principal variable de ajuste fiscal, en un contexto en que los países aplicaron medidas de consolidación fiscal para frenar el crecimiento de la deuda pública. En función de esto, el bajo nivel de inversión pública en la región se ha traducido en un acervo de capital público insuficiente para promover los servicios económicos necesarios a fin de impulsar economías dinámicas y competitivas.

2. Acuerdos, fondos y acceso en materia de tecnología (metas 17.6, 17.7 y 17.8⁵⁶)

En los últimos años, el número de suscripciones a banda ancha fija por cada 100 habitantes de la región se ha incrementado. De un promedio de 12,0 en 2017 ha pasado a 17,2 en 2022, lo que se supone una tendencia de avance hacia el cumplimiento de la meta 17.6 en la región (véase el gráfico III.19).

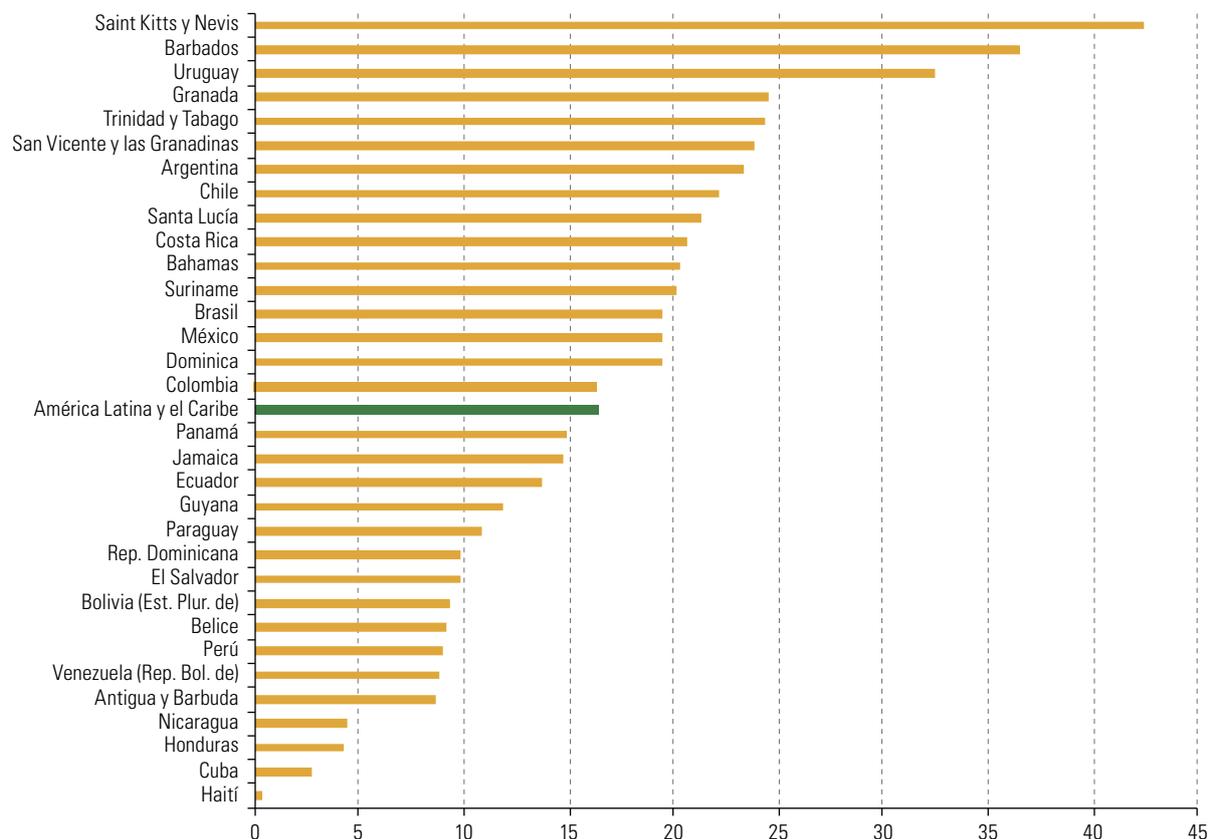
⁵⁶ Meta 17.6: "Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología". Meta 17.7: "Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo". Meta 17.8: "Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones".



Cabe señalar que las conexiones de banda ancha fija, en particular las de fibra óptica en el hogar, permiten alcanzar velocidades elevadas, lo que habilita el uso de aplicaciones y servicios avanzados y la conexión simultánea de varios dispositivos y usuarios. En ese sentido, la masificación de este tipo de servicio permitiría acelerar los procesos de transformación digital y la adopción de tecnologías digitales avanzadas como la inteligencia artificial.

Gráfico III.19

América Latina y el Caribe (29 países): abonados a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes, 2021
(En número)



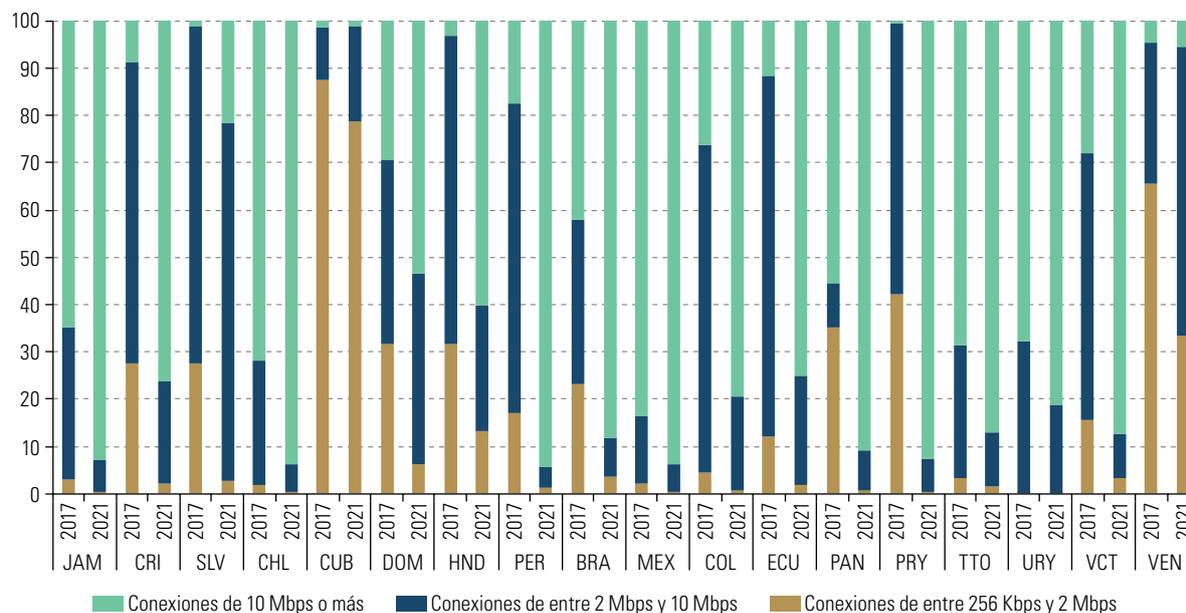
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Desarrollo Digital, sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), World Telecommunication/ICT Indicators Database, julio de 2023.

Nota: Si bien los datos por país están actualizados a 2021, el promedio de América Latina y el Caribe está actualizado a 2022.

Ahora bien, a pesar del avance en el acceso a la banda ancha en la región, este está todavía muy por debajo del acceso en las economías más avanzadas, como los países de la OCDE, (donde se alcanza una penetración promedio del 37,6%), la Unión Europea (38,8%) o América del Norte (38,1%).

Además, en América Latina y el Caribe, el valor promedio del 17% oculta una realidad muy heterogénea, pues hay países que registran una penetración apenas superior al 3% y otros que alcanzan el 32%. También existe una gran heterogeneidad en cuanto a la velocidad de conexión, que es uno de los condicionantes principales del tipo de uso que puede hacerse de Internet, ya que las velocidades bajas limitan el uso de aplicaciones y servicios más sofisticados (véase el gráfico III.20). En este ámbito, los avances alcanzados en los últimos años han sido importantes. En 2017, la mayoría de las conexiones eran de menos de 10 megabits por segundo (Mbps) de velocidad de descarga, mientras que, en 2021, la mayoría de las conexiones ya superaban este valor de referencia.

Gráfico III.20
América Latina y el Caribe (18 países): distribución del total de conexiones en cada país y año, por tramo de velocidad, 2017 y 2021
(En porcentajes)



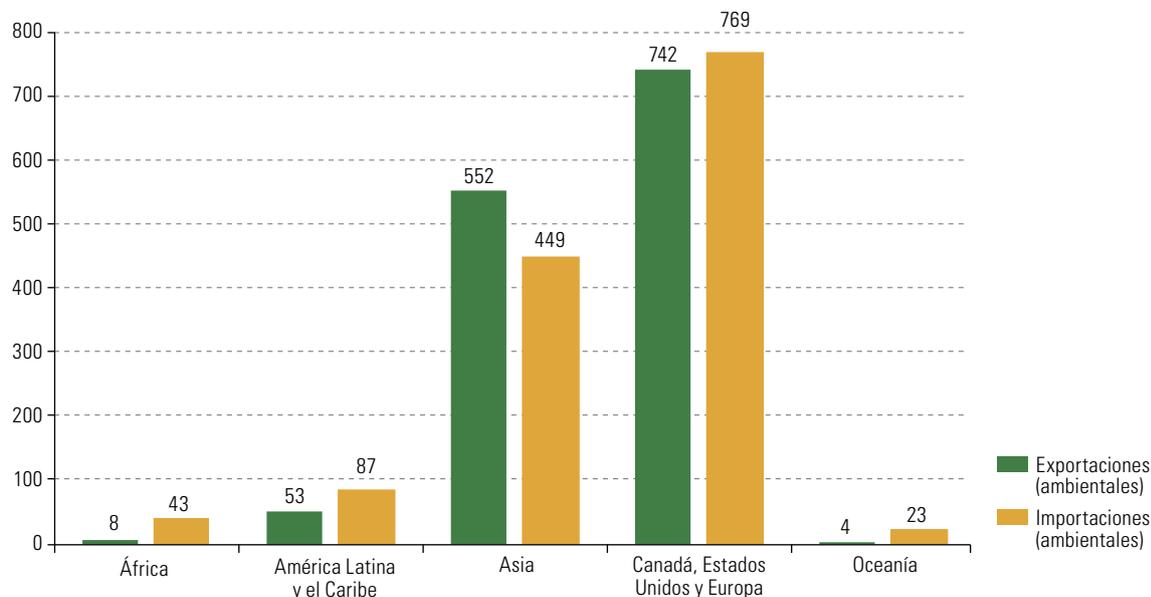
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Desarrollo Digital, sobre la base de CEPAL y otros, “Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>.

En cuanto a la promoción del desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales que se establece en la meta 17.7, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, s.f.)⁵⁷, estas tienen el potencial de lograr un desempeño ambiental significativamente mejorado en comparación con otras tecnologías, vinculado, por ejemplo, a niveles de contaminación más bajos, usos más sostenibles de los recursos y mayor reciclabilidad de los desechos. Así, los bienes, servicios, conocimientos y prácticas conforman un componente importante de la dimensión tecnológica de la transición digital justa, que a su vez se requiere para el cumplimiento de los ODS y del Acuerdo de París. De cualquier modo, es preciso reconocer que un análisis de los patrones comerciales de los bienes ambientales —que pueden incidir positivamente en el desempeño ambiental— ofrece una visión imperfecta de las dinámicas que caracterizan los movimientos transfronterizos y la adopción de tecnologías ecológicamente racionales.

América Latina y el Caribe actualmente no incide de forma significativa en los flujos comerciales de bienes ambientales. Mientras que sus exportaciones anuales alcanzaron un promedio de 53.000 millones de dólares en el período 2018-2020, las importaciones se elevaron a 87.000 millones de dólares (véase el gráfico III.21). El conjunto de las economías del Canadá, los Estados Unidos y Europa —a menudo más industrializadas que las de América Latina y el Caribe— sumó 742.000 millones de dólares en el caso de las exportaciones y 769.000 millones de dólares en el de las importaciones.

⁵⁷ El PNUMA se encarga de la implementación y el seguimiento de la meta 17.7 de los ODS.



Gráfico III.21**Exportaciones e importaciones anuales de bienes ambientales, promedio por área geográfica, 2018-2020***(En miles de millones de dólares a precios constantes de 2018)*

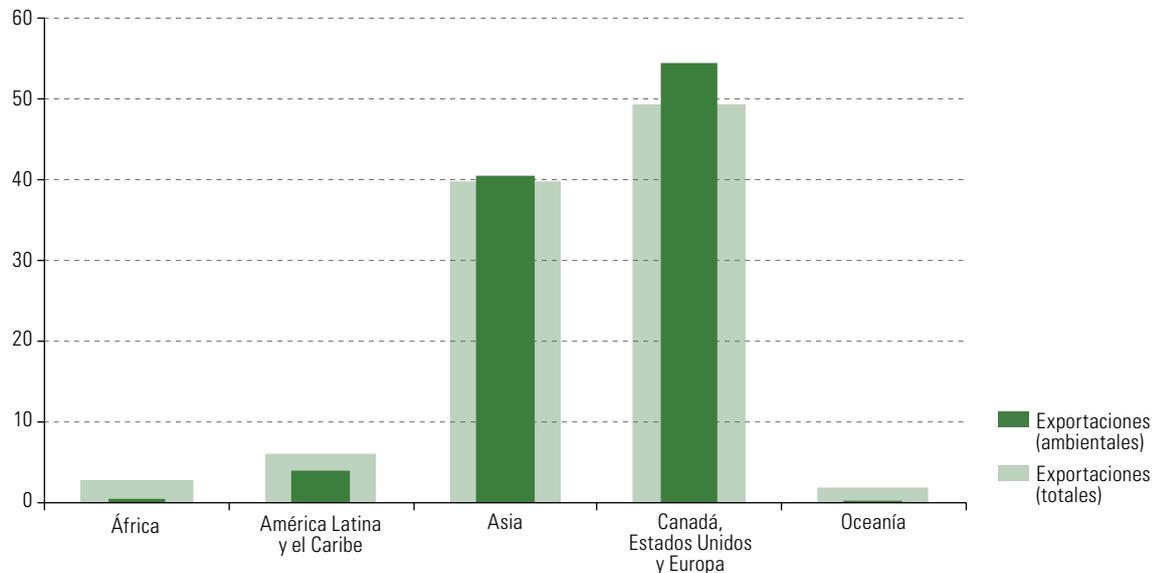
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), "BACI. 202102 version", 2021 [base de datos en línea] http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele_item.asp?id=37 y Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Gross Domestic Product: Implicit Price Deflator (GDPDEF)", 2022 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/GDPDEF>.

Al comparar el valor del comercio de bienes ambientales con el comercio internacional en su totalidad, se aprecian dos patrones diferentes (véanse los gráficos III.22 y III.23). América Latina y el Caribe presenta una participación menor en las exportaciones mundiales de bienes ambientales que en las exportaciones totales de bienes a nivel mundial, debido a la influencia de las exportaciones de productos básicos primarios. En cambio, la participación regional en las importaciones mundiales de bienes ambientales es más elevada que en las importaciones totales de bienes a nivel mundial⁵⁸.

Por último, en lo que respecta a la proporción de personas que usan Internet, en 2022, cerca del 30% de la población de América Latina y el Caribe aún no tenía acceso a esta tecnología. Es importante mencionar que en los cinco años previos (2018 a 2022), el porcentaje de usuarios aumentó 10 puntos porcentuales, a diferencia de lo que ocurrió en los cinco años anteriores a esos (2012 a 2017), cuando el incremento fue de 18 puntos porcentuales. Esto pone de relieve la creciente dificultad de conectar a los segmentos de la población que todavía están excluidos de este servicio. Incluso con esta tendencia descendente, se prevé el cumplimiento de la meta 17.8 en 2030.

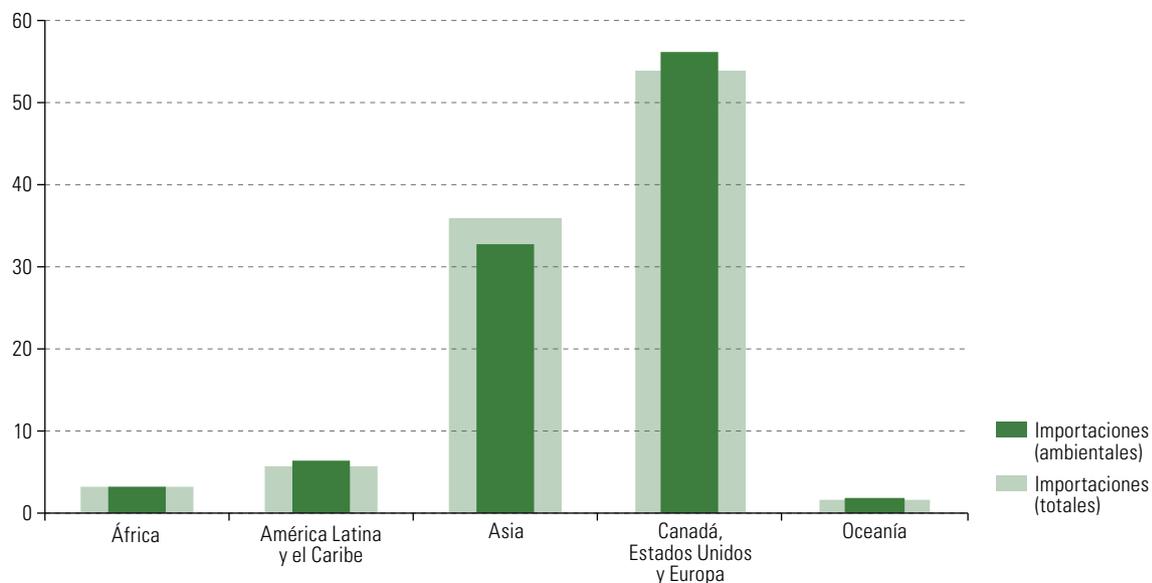
⁵⁸ A falta de una definición acordada a nivel mundial, se adoptó la clasificación del listado combinado propuesto por Sauvage (2014) de la lista del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), de los productos propuestos por varias partes en el marco de las negociaciones plurilaterales y de la OCDE. El listado combinado abarca 248 categorías de productos con códigos de seis dígitos, conforme al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El enfoque analítico tiene varios inconvenientes. La "racionalidad" de las tecnologías, o en este caso de los bienes, depende del contexto en que se usan (PNUMA, s.f.), lo que no se desprende de una lectura exclusiva de los datos comerciales. Las categorías del Sistema Armonizado fueron concebidas según la descripción de los productos subyacentes; sin embargo, los bienes ambientales se definen más bien por sus posibles efectos (OCDE, 2019). Por ello, las categorías no siempre se ajustan bien. Además, la nomenclatura sigue evolucionando y las categorías originales van siendo reemplazadas por otras que no siempre coinciden del todo; por ejemplo, algunas categorías se fusionan, mientras que otras se dividen en más de una (OCDE, 2019).

Gráfico III.22
Exportaciones de bienes ambientales y del conjunto de los bienes a nivel mundial como proporción del total comercializado internacionalmente, promedio por área geográfica, 2018-2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), "BACI. 202102 version", 2021 [base de datos en línea] http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele_item.asp?id=37 y Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Gross Domestic Product: Implicit Price Deflator (GDPDEF)", 2022 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/GDPDEF>.

Gráfico III.23
Importaciones de bienes ambientales y del conjunto de los bienes a nivel mundial como proporción del total comercializado internacionalmente, promedio por área geográfica, 2018-2020
(En porcentajes)

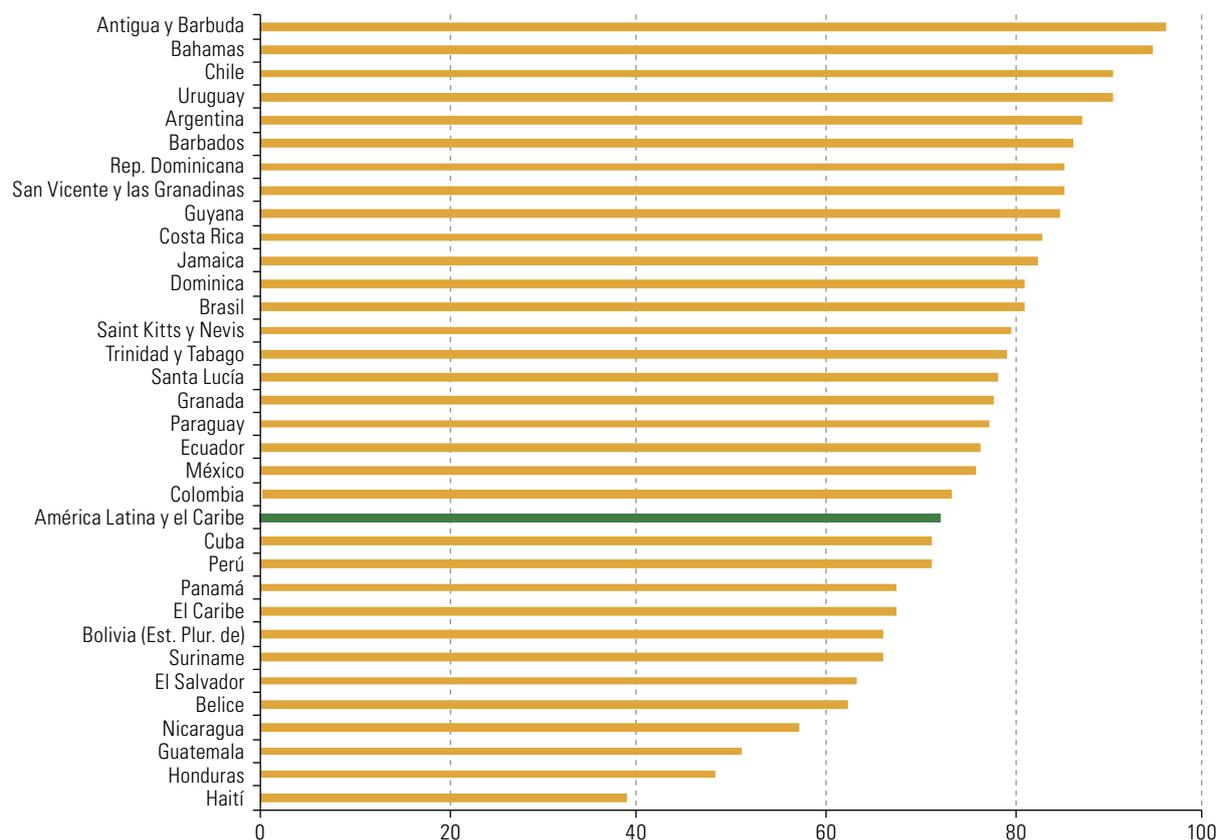


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), "BACI. 202102 version", 2021 [base de datos en línea] http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele_item.asp?id=37 y Banco de la Reserva Federal de St. Louis, "Gross Domestic Product: Implicit Price Deflator (GDPDEF)", 2022 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/GDPDEF>.



El análisis de la situación de los países de manera individual también muestra un contexto heterogéneo. La proporción de población con acceso a Internet va desde poco menos del 40% hasta más del 90% (véase el gráfico III.24). Es decir, entre los países de América Latina y el Caribe se encuentran brechas de acceso que superan los 50 puntos porcentuales.

Gráfico III.24
América Latina y el Caribe (32 países): proporción de personas que utilizan Internet, 2021
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Desarrollo Digital, sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), World Telecommunication/ICT Indicators Database, julio de 2023.

Nota: Si bien los datos por país están actualizados a 2021, el promedio de América Latina y el Caribe está actualizado a 2022.

Para lograr una mejora en estos aspectos, es preciso invertir en una adecuada infraestructura de conectividad y adoptar tecnologías como la fibra óptica, en el caso de la banda ancha fija, o las redes 4G y 5G en el caso de la banda ancha móvil. Cuando se trata de zonas rurales o de baja densidad poblacional, esta inversión muchas veces no es económicamente rentable para el sector privado, por lo que se requiere una intervención más activa y directa del Estado, así como iniciativas de colaboración público-privadas.

3. Comercio y multilateralismo (metas 17.10, 17.11 y 17.12⁵⁹)

El sistema multilateral de comercio enfrenta hoy los mayores cuestionamientos desde su creación hace más de siete décadas. Subyace a estos cuestionamientos una evaluación crítica, sobre todo en los países desarrollados, de la “hiperglobalización” que caracterizó a la economía mundial tras el fin de la Guerra Fría (Rodrik, 2011), y uno de cuyos principales hitos fue la creación de la OMC en 1995. La globalización ha tenido grandes impactos distributivos dentro de los países y entre ellos. Especialmente en los Estados Unidos, la deslocalización de actividades industriales hacia algunos países en desarrollo y la competencia de las manufacturas exportadas por estos han contribuido —junto con cambios tecnológicos como la creciente automatización de los procesos productivos— a un aumento de la desigualdad y a la caída de la participación del empleo manufacturero en el empleo total (Naciones Unidas, 2020; Antràs, 2020; Rodrik, 2019).

La dinámica de las cadenas globales de valor ha redundado en un alto grado de concentración geográfica de la producción —sobre todo en China y otras economías asiáticas— en ciertos sectores considerados estratégicos. En los últimos años han adquirido cada vez mayor influencia las visiones críticas de la globalización y de la interdependencia económica en general, que se han plasmado en conceptos como los de autonomía estratégica, eliminación del riesgo (*derisking*), deslocalización de proximidad (*nearshoring*) y deslocalización entre aliados (*friendshoring*)⁶⁰. Este fenómeno se ha visto alimentado por las tensiones económicas y geopolíticas entre los Estados Unidos y China y por las perturbaciones en las cadenas mundiales de suministro causadas por la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania (CEPAL, 2021b, 2023f y 2023g).

En este contexto, la centralidad de la OMC en la gobernanza del comercio mundial se ha visto muy erosionada, lo que implica un retroceso en el camino para alcanzar la meta 17.10 de los ODS. Debido a la paralización que afecta a su Órgano de Apelación desde diciembre de 2019, la capacidad de la OMC de contribuir a la solución de las diferencias entre sus miembros sobre la base de reglas comúnmente aceptadas se ha visto reducida al mínimo. Además, varios países industrializados sostienen que las reglas actuales de la OMC han sido ineficaces para abordar diversas prácticas desleales que, a su juicio, son empleadas por China. Desde la creación de la OMC, sus miembros solo han logrado concluir dos nuevos acuerdos multilaterales: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que entró en vigor en 2017, y el Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca, alcanzado durante su 12ª Conferencia Ministerial, celebrada en Ginebra, en junio de 2022. La dificultad para lograr los consensos requeridos por los acuerdos multilaterales ha hecho que surjan diversas iniciativas de carácter plurilateral, que, no obstante, encuentran resistencia entre algunos miembros de la organización.

Las actuales tensiones comerciales y geopolíticas han puesto de relieve la necesidad de reformar la OMC para responder mejor a los importantes cambios acontecidos en la economía mundial desde su creación (en particular la digitalización y el ascenso de China como potencia comercial), así como para adecuar sus reglas al desafío que supone el cambio climático. En su 12ª Conferencia Ministerial, se alcanzó el compromiso de trabajar con el fin de lograr la reforma necesaria para mejorar todas las

⁵⁹ Meta 17.10: “Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo”. Meta 17.11: “Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020”. Meta 17.12: “Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados”.

⁶⁰ Los conceptos de autonomía estratégica y eliminación del riesgo (*derisking*) apuntan a reducir la vulnerabilidad de los países importadores ante perturbaciones del suministro de productos o insumos estratégicos, sobre todo cuando estos se originan en países distantes geográfica o políticamente. Entre las medidas implementadas con este fin, se incluyen el acortamiento geográfico de las cadenas de suministro, también conocido como deslocalización de proximidad (*nearshoring*) y la reorientación de la producción hacia países considerados amigos, o deslocalización entre aliados (*friendshoring*).



funciones de la Organización. También se reconocieron los retos y preocupaciones con respecto a su Órgano de Apelación, así como la importancia y la urgencia de hacerles frente, y se decidió celebrar debates con miras a tener un sistema de solución de diferencias plenamente operativo y que funcione debidamente, accesible a todos los miembros, para 2024. La 13ª Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebró en Abu Dabi del 26 de febrero al 2 de marzo de 2024, fue un hito importante para ambos procesos. Sin embargo, hasta la fecha los avances son limitados.

Es crucial preservar la relevancia de la OMC como foro de solución de diferencias y de elaboración de normas, para evitar así la proliferación de medidas unilaterales y la fragmentación del comercio mundial en esferas de influencia de las principales potencias mundiales. Ello resulta de particular importancia para los países en desarrollo y los menos adelantados. Además, el sistema multilateral de comercio puede desempeñar un papel importante en la implementación de la Agenda 2030, dados los vínculos existentes entre el comercio y varios objetivos sociales y ambientales (pleno empleo, reducción de la pobreza, lucha contra el cambio climático o preservación de los océanos, entre otros).

En la reforma de la OMC, se debe garantizar que las normas del comercio mundial estén alineadas con los objetivos perseguidos en otros foros multilaterales, sobre todo en lo relativo a la adaptación y mitigación frente al cambio climático. Por otra parte, la reforma debería promover la coexistencia de diferentes modelos de desarrollo, sin restringir indebidamente la capacidad de los países en desarrollo para explorar distintas alternativas según sus propias circunstancias y prioridades. Dada la trascendencia de este proceso, los países de la región deben tener una participación activa en él y deben tratar de definir posiciones comunes siempre que sea posible para que sus intereses y preocupaciones se tomen debidamente en consideración⁶¹.

En ese contexto, la participación del conjunto de las economías en desarrollo en las exportaciones mundiales de bienes aumentó 3 puntos porcentuales entre 2015 y 2022, al pasar del 42% al 45%. Casi la totalidad de esta alza corresponde a las economías en desarrollo de Asia. Por el contrario, la participación de América Latina y el Caribe permaneció prácticamente inalterada en ese mismo período, al pasar del 5,5% al 5,7% (véase el gráfico III.25). Esto pone de relieve la incapacidad de la región de superar las limitaciones que le impone su especialización exportadora, particularmente su dependencia de las materias primas, que aún pesan mucho en las exportaciones de América del Sur.

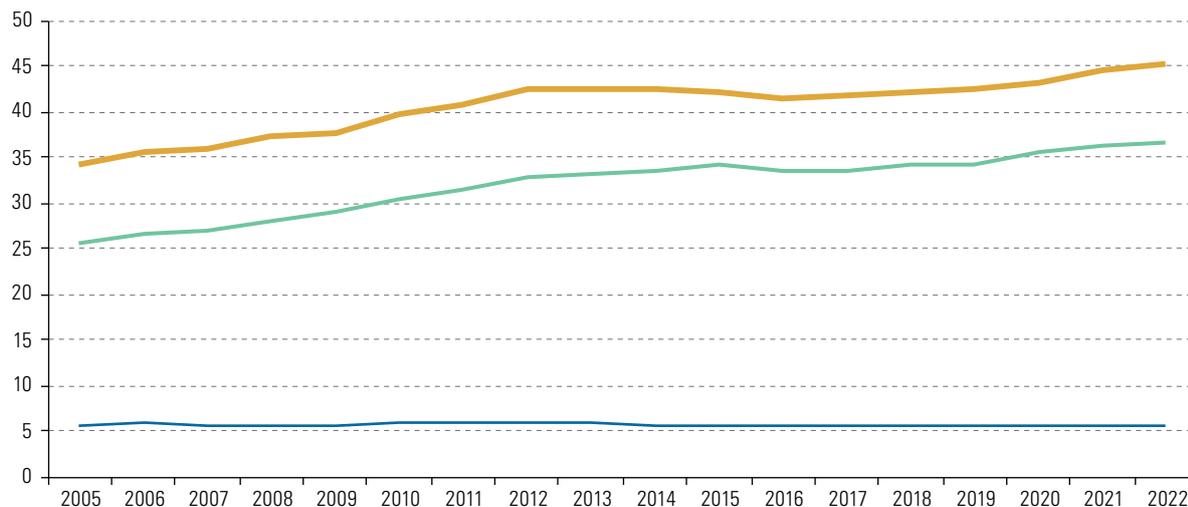
Los países en desarrollo también aumentaron —aunque en menor medida— su participación en las exportaciones mundiales de servicios desde 2015, que pasó del 28% en ese año al 29,5% en 2022. Al igual que en el caso de los bienes, esta alza se explica principalmente por el desempeño de las economías asiáticas (véase el gráfico III.25). A su vez, la participación de América Latina y el Caribe cayó del 3,5% en 2015 al 3,0% en 2022, tras situarse por debajo del 3,0% en 2020 y 2021 debido al colapso del turismo internacional en el contexto de la pandemia de COVID-19 (véase el gráfico III.25). Cabe destacar que, entre 2016 y 2019, dicha actividad representó en promedio el 47% de las exportaciones regionales de servicios. Así pues, el estancamiento exportador de la región, que incluso muestra retrocesos en lo que respecta a la consecución de la meta 17.11, refleja su elevada dependencia del turismo y sus carencias en varios aspectos determinantes de la competitividad exportadora en el segmento de los servicios modernos, como la disponibilidad de capital humano calificado, la inversión en ciencia y tecnología y la calidad de la infraestructura digital.

Por último, con respecto a la meta 17.12 de los ODS (eliminación de los aranceles medios ponderados a las exportaciones de los países menos adelantados), en la región, solo Haití pertenece a ese grupo, y sus exportaciones ingresan libres de aranceles a todos los principales mercados del mundo.

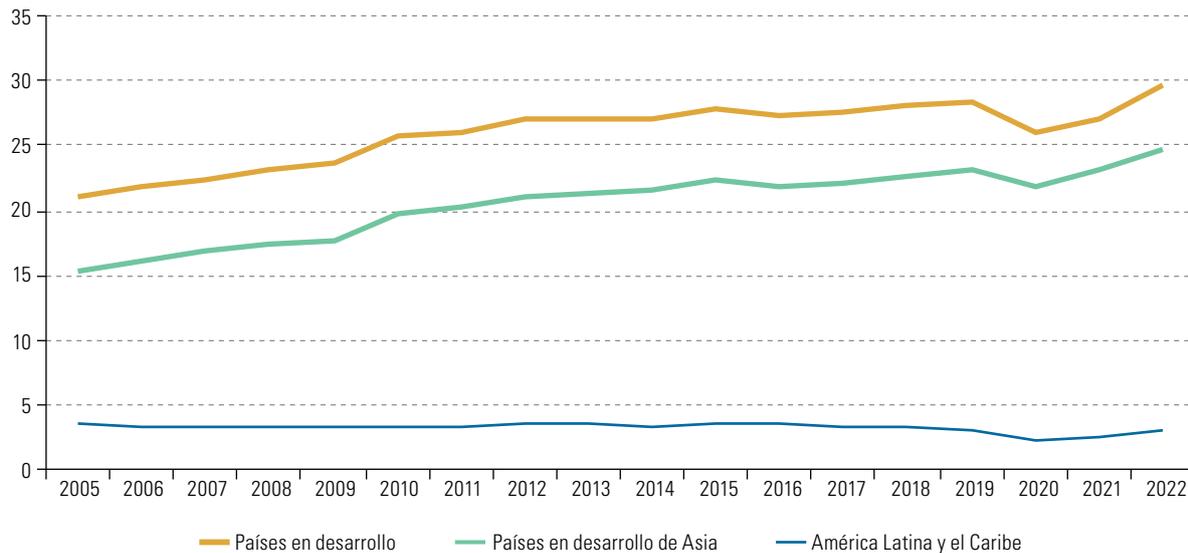
⁶¹ Un hito positivo en este sentido fue la reunión de altas autoridades comerciales de 15 países de la región celebrada en Santiago el 26 de enero de 2024, con el fin de coordinar posiciones de cara a la 13ª Conferencia Ministerial de la OMC (véase SUBREI, 2024).

Gráfico III.25
Países en desarrollo, países en desarrollo de América Latina y el Caribe y países en desarrollo de Asia:
participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios, 2005-2022
(En porcentajes)

A. Bienes



B. Servicios



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), UNCTADstat [base de datos en línea] <https://unctadstat.unctad.org/EN>.



4. Alianzas y cooperación Norte-Sur, Sur-Sur, triangular y de otros tipos (metas 17.9, 17.16 y 17.17⁶²)

A pesar de la importancia del ODS 17, en la región no existen datos suficientes para evaluar el cumplimiento de todas sus metas. Este es el caso de la meta 17.16, relativa a mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, prestando particular atención a las alianzas entre diversos actores orientadas al intercambio de conocimientos y recursos de diversa índole. Por su parte, en América Latina y el Caribe, la movilización de recursos comprometidos en alianzas público-privadas y alianzas con la sociedad civil dista de lo esperado, e incluso se aleja de la trayectoria regional para lograr la meta 17.17 en 2030. Además, en la región no se dispone de información que permita comprobar la existencia de acuerdos contractuales entre entidades públicas y privadas destinados a proporcionar un activo o servicio público, en que la parte privada asuma un riesgo significativo y la responsabilidad de su gestión en el marco del cumplimiento de los ODS.

No obstante, en América Latina y el Caribe existe conciencia de la importancia de crear alianzas amplias e inclusivas y establecer ámbitos de cooperación para apoyar la Agenda 2030 y los ODS. Esto se refleja en los avances constantes que se observan en el fortalecimiento de la institucionalidad para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030. A su vez, la participación de la sociedad civil de la región en el seguimiento y examen de la Agenda 2030, que se ha conformado y coordinado en torno al Mecanismo de Participación de Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (2018), tiene una estructura y procedimientos claros. Se celebran reuniones anuales de las cuales se derivan declaraciones relevantes que se presentan ante el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible⁶³.

A escala regional también existen ejemplos, como la Comunidad de Práctica sobre los exámenes nacionales voluntarios de los países de América Latina y el Caribe. Se trata de un espacio informal que, durante varios años ya, ha brindado la oportunidad de intercambiar buenas prácticas y lecciones aprendidas entre funcionarios gubernamentales, profesionales, investigadores y expertos técnicos, así como representantes de la CEPAL y del resto del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las Oficinas de los Coordinadores Residentes. También se invita a representantes de la juventud, la sociedad civil, el sector privado, el sector académico, las autoridades locales y otros actores⁶⁴.

En el ámbito de las organizaciones del sector privado, se observa una significativa voluntad de cooperación, desde las pequeñas y medianas empresas hasta las cámaras de comercio, las grandes corporaciones y las compañías multinacionales. Destaca en este sentido el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la iniciativa de sostenibilidad corporativa más grande del mundo. El Pacto Mundial exhorta a las empresas a que alineen sus estrategias y operaciones con principios universales en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción y a que tomen medidas para promover objetivos sociales⁶⁵. Las empresas de las redes locales del Pacto Mundial en América Latina y el Caribe están elaborando nuevas estrategias para orientar su trabajo hacia los

⁶² Meta 17.9: "Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular". Meta 17.16: "Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo". Meta 17.17: "Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas".

⁶³ Véase [en línea] <https://agenda2030lac.org/es/sociedad-civil>.

⁶⁴ Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/comunidad-practica-la-cepal-informes-nacionales-voluntarios>.

⁶⁵ Véase [en línea] <https://agenda2030lac.org/es/sector-privado>.

ODS. Promueven la sostenibilidad corporativa a nivel de base y ayudan a las empresas a entender lo que implica la responsabilidad empresarial dentro de un contexto nacional y regional⁶⁶.

Además, a escala regional, entre los órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la CEPAL, cabe destacar la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe, que desde 2023 persigue los objetivos, alineados con las metas del ODS 17, de promover el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de cooperación Sur-Sur y triangular y sus posibles interacciones con la cooperación Norte-Sur y multilateral. La Conferencia Regional fomenta dichas modalidades de cooperación entre los actores regionales y extrarregionales, incluidos los países donantes y los organismos internacionales, para facilitar la transferencia tecnológica y de conocimiento, así como para la realización de actividades conjuntas en materia de cooperación. También se examinan las experiencias de cooperación Sur-Sur y triangular de los países de América Latina y el Caribe, y se avanza en su valoración, en coordinación con los trabajos que se realizan en los demás órganos subsidiarios de la CEPAL.

Recientemente, en la resolución 1(I) de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe (mayo de 2023), entre otras cosas, se solicitó “a la Mesa Directiva y a los países integrantes de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe que promuevan el fortalecimiento de las sinergias y asociaciones con otros actores como los bancos de desarrollo, el sector privado y los mecanismos de integración regional y subregional, y las alianzas multiactor con la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector académico en los temas de cooperación internacional para el desarrollo”.

América Latina y el Caribe cuenta además con una institucionalidad formal e instancias informales de peso que regulan el comportamiento de las entidades públicas y privadas. Ello permitiría dar el paso hacia la movilización de recursos sobre la base de acuerdos contractuales en alianzas público-privadas y alianzas con la sociedad civil, que coloquen a la región en la trayectoria correcta para lograr las metas 17.16 y 17.17 de los ODS de la Agenda 2030.

Por último, de acuerdo con los datos disponibles en el seguimiento estadístico regional, la meta 17.9 se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual⁶⁷. La movilización de recursos de cooperación, incluida la cooperación Sur-Sur y triangular, favorece la planificación y contribuye al aumento de las capacidades de los países de la región para la implementación de los ODS de la Agenda 2030.

A pesar del debilitamiento de los recursos internacionales destinados a la cooperación en beneficio de los países de ingreso medio, la contribución de la cooperación internacional en los países de la región ha sido un factor insustituible para su desarrollo. Gracias a ello, en la actualidad, los países tienen una sólida institucionalidad en materia de cooperación, asumen el compromiso de compartir las buenas prácticas y experiencias en materia de políticas públicas que les han ayudado a crecer, mejoran la calidad de la administración pública y avanzan hacia la erradicación de la pobreza y la desigualdad, entre otros logros. La cooperación Sur-Sur ha alcanzado un buen nivel de desarrollo en América Latina y el Caribe debido a la similitud de los problemas de los países de la región, la pertinencia de las soluciones ofrecidas y el compromiso de las instituciones de fortalecer sus vínculos. La cooperación triangular avanza hacia un modelo basado en la gestión compartida del conocimiento, orientado a la obtención de resultados eficaces y eficientes, sobre todo mediante la creación de alianzas.

La movilización de financiamiento por la vía de la cooperación internacional, Sur-Sur y triangular ha resultado esencial para lograr los ODS. Los esfuerzos desplegados mediante este tipo de cooperación deben sostenerse y mejorarse para formular alternativas e iniciativas transformadoras que permitan el

⁶⁶ Véase [en línea] <https://www.unglobalcompact.org/engage-locally/latin-america>.

⁶⁷ El indicador de la meta 17.9 es el 17.9.1: “Valor en dólares de la asistencia financiera y técnica (incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular) prometida a los países en desarrollo”.



desarrollo sostenible e inclusivo y aumenten el nivel de vida de la población de la región. Esta cooperación debe propiciar espacios para que los países sigan compartiendo experiencias y nutriéndose de los casos exitosos, y para que continúen facilitando diálogos sobre políticas, brindando asistencia técnica, fortaleciendo alianzas de colaboración e intercambiando conocimientos, así como emprendiendo acciones multilaterales y multinivel.

Las actividades de cooperación orientadas a la región deben centrarse en la superación de las brechas regionales más relevantes para contribuir al desarrollo de los países, teniendo en cuenta, además, la triple transición digital, medioambiental y socioeconómica que ya experimenta América Latina y el Caribe.

De acuerdo con lo debatido por los países de la región en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023i), la desaceleración económica mundial, las incertidumbres generadas por las crisis en cascada y el proceso de fragmentación de las cadenas de suministro y de segmentación de las alianzas tecnológicas tienen el potencial de generar grandes cambios en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, resultaría necesario trabajar en distintos ámbitos, como la elaboración de una agenda para la acción, el establecimiento de metodologías regionales de valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular, el fortalecimiento de una visión integral y del trabajo coordinado multiactor, la gestión del riesgo de desastres y los estudios de futuro y gobernanza anticipatoria, basada en las capacidades prospectivas de las instituciones.

5. Disponibilidad de datos, seguimiento y rendición de cuentas (metas 17.18 y 17.19⁶⁸)

Los países de América Latina y el Caribe han mostrado un alto nivel de compromiso en lo que se refiere a atender las demandas de aumentar la cantidad de información de calidad necesaria para el seguimiento estadístico de la Agenda 2030, pues han ido mejorando las condiciones institucionales y la implementación de operativos estadísticos de manera sostenida y recurrente. Esto se refleja en un avance favorable de los indicadores, que augura el cumplimiento de la meta 17.19 en 2030.

Si bien, en 2022, solo 18 países contaban con normativas estadísticas nacionales que cumplieran con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales (Naciones Unidas, 2014), todos los países de la región han suscrito el Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas (CEPAL, 2023h) y han promovido su adopción como marco de conducta profesional para la producción y la difusión de estadísticas oficiales, mediante acciones reproducibles basadas en experiencias comprobadas que permiten obtener los mejores resultados y contribuyen al mejoramiento de la actividad estadística nacional. Ya en 2022, 21 países contaban con un plan estadístico nacional en proceso de aplicación.

Estas características institucionales se ven reflejadas en el aumento de operativos estadísticos para la recopilación de la información que sirve de base para la elaboración de los indicadores de los ODS. Según los datos disponibles, se observa una tendencia creciente en los porcentajes de países que han registrado al menos el 90% de los nacimientos (74,5% en 2020), de países que han registrado al menos el 75% de las defunciones (82,3% en 2020) y de países que han realizado al menos un censo de población y vivienda en los últimos diez años (94%), así como en la cantidad de

⁶⁸ Meta 17.18: “De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”. Meta 17.19: “De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo”.

países con una infraestructura de datos geoespaciales formalmente establecida (22 países en 2021). La implementación de estos mecanismos de recolección de información es fundamental para sentar las bases institucionales de sistemas estadísticos nacionales sólidos, más allá de considerarse también nuevas fuentes de información no tradicionales que aumenten las capacidades nacionales de producción de los indicadores para el seguimiento de los ODS. A este escenario positivo se suma la tendencia creciente de los recursos en divisas proporcionados para fortalecer la capacidad estadística de los países en desarrollo y del gasto público destinado a las oficinas nacionales de estadística.

Sin embargo, si bien las inversiones en fortalecimiento de las capacidades estadísticas han pasado de alrededor de 32 millones de dólares en 2015 a 50 millones en 2020, todavía están muy por debajo de los niveles alcanzados a inicios de la década de 2010, cuando el monto superaba los 80 millones de dólares. La misma situación se observa respecto del gasto público destinado a las oficinas de estadística. Si bien el gasto en términos relativos se incrementó de un 0,16% a un 0,18% del gasto público total del gobierno general de 2015 a 2022, es todavía demasiado bajo para poder cubrir las necesidades de las instituciones responsables de garantizar la producción de los datos necesarios para el seguimiento estadístico de la Agenda 2030. Además, es muy bajo el porcentaje de países que cuentan con un plan estadístico nacional plenamente financiado.

Por último, a pesar de las dificultades que aún persisten en lo que respecta a la generación de los indicadores de los ODS, es importante destacar que, en el período 2016-2023, 32 países de América Latina y el Caribe han presentado sus exámenes nacionales voluntarios en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. De ese total, 18 países los han presentado en más de una ocasión.

F. Conclusiones

En este capítulo se ha analizado en detalle la situación actual en lo que se refiere al cumplimiento de cinco ODS en América Latina y el Caribe. Este panorama, apoyado por el ejercicio de semaforización realizado por la CEPAL, ayuda a visualizar los puntos fuertes y débiles para favorecer la adopción de medidas adecuadas encaminadas a retomar la ruta y acelerar el paso hacia el pleno cumplimiento de los ODS en 2030.

En lo que se refiere al Objetivo 1, la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema medidas según los ingresos es todavía insuficiente en la región, y las diversas crisis exacerbaban este desafío. La pandemia de COVID-19 incrementó aún más dichos niveles, y resultaron particularmente afectados los grupos que ya tenían las mayores carencias. Si bien en algunas de las otras dimensiones de pobreza se han conseguido avances, en conjunto son aún insuficientes para alcanzar una reducción de la pobreza multidimensional conforme a lo que establecen las metas. Ello pone de relieve la necesidad de combinar el crecimiento económico con la reducción de las desigualdades y fomentar el empleo productivo y las políticas sectoriales de educación, salud, vivienda y acceso a servicios básicos, con una orientación tendiente al cierre de brechas entre los distintos territorios y grupos poblacionales, particularmente entre hombres y mujeres. En este contexto, resulta especialmente relevante impulsar los sistemas de protección social con el fin de incrementar la cobertura, sobre todo en materia de pensiones y transferencias a grupos con ingresos insuficientes, reforzando su contribución a la protección o la resiliencia ante crisis y situaciones de emergencia y promoviendo su integralidad mediante una mayor articulación entre sus componentes y con otras políticas sociales. A su vez, es importante garantizar la sostenibilidad de estos sistemas, mediante mecanismos que aseguren que el gasto social en este rubro se mantenga. En ese sentido, se debe buscar un equilibrio que permita que los gastos en otros rubros también alcancen niveles óptimos con miras a la implementación de las políticas sociales necesarias para avanzar hacia el logro del Objetivo 1.



En cuanto al Objetivo 2, la confluencia de crisis y conflictos que han afectado al mundo en los últimos años, y su impacto en el crecimiento económico y en los precios de la energía y los alimentos, han representado un retroceso en la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria. Los avances en el ámbito de la reducción de la desnutrición y la malnutrición han sido insuficientes, en un contexto en que tampoco se ha conseguido reducir lo suficiente los niveles de pobreza que limitan las posibilidades de acceso de las familias a una dieta saludable. Los esfuerzos por incrementar la productividad de la industria alimentaria se ven limitados, a su vez, por los efectos negativos de la agudización de la crisis climática⁶⁹, que puede causar pérdidas en la producción, problemas en la oferta de alimentos y un mayor agravamiento de la inseguridad alimentaria. Este escenario dificulta la implementación de prácticas agrícolas resilientes y sostenibles y la protección de la biodiversidad, sobre todo si se tiene en cuenta que la inversión en el sector está predominantemente determinada por el intercambio comercial que se realiza en el mercado por medio del consumo final, con escasas inversiones adicionales del sector privado y la cooperación internacional. Para hacer frente a esos retos, América Latina y el Caribe necesita innovaciones que permitan a la región producir más alimentos con mayor resiliencia ante los choques climáticos, utilizando menos recursos y emitiendo menos GEI. Una parte importante de esas inversiones debe realizarse en la agricultura y en los sistemas alimentarios, para aumentar su productividad y sostenibilidad, además de mejorar los ingresos de los productores y el acceso de la población a una dieta diversificada y saludable.

Con respecto al Objetivo 13, América Latina y el Caribe no es un gran contribuyente a las emisiones mundiales de GEI, tiene una matriz energética y eléctrica relativamente limpia y un gran potencial para la producción de energías renovables, dispone de los minerales estratégicos necesarios para la transición energética y carbónica y cuenta con una rica diversidad biológica. Sin embargo, es una región muy vulnerable a los efectos del cambio climático, lo que supone una pesada carga que lastra su desarrollo económico, incrementa las restricciones fiscales y reduce aún más la disponibilidad de recursos para llevar adelante las políticas sociales y de protección ambiental necesarias. Si bien la región presenta bajos niveles de emisiones, debe aumentar la velocidad de descarbonización entre cuatro y cinco veces para poder cumplir los compromisos de reducción de emisiones planteados en las CDN, apostando por la inversión y el desarrollo productivo en sectores esenciales para la transición carbónica mundial (energías renovables, transporte sostenible, bioeconomía o economía circular, entre otros) y en aquellos que potencien el esfuerzo de mitigación y de adaptación y gestión de riesgos. También se debe promover la aplicación de instrumentos normativos y económicos y financieros que alineen los incentivos y buscar un desarrollo institucional que implique un aumento de la transparencia y facilite las transformaciones y pactos sociales que contribuyan a lograr cambios perdurables. Con respecto a los desastres, se han producido avances en el financiamiento de la respuesta ante situaciones de emergencia tanto en el marco legal, ya que 21 países cuentan con una estrategia nacional de reducción del riesgo de desastres (RRD), como en la alerta temprana, pues todos los países disponen de algún sistema de alerta temprana (SAT). No obstante, persisten brechas en lo que se refiere a la inversión en RRD, los procesos de reconstrucción después de un desastre, la cobertura territorial y la incorporación de todas las amenazas posibles en las estrategias de reducción del riesgo de desastres. Por ello es necesario exhortar a los países y a la comunidad internacional a coordinar las agendas de cambio climático, desarrollo sostenible y RRD.

En el caso del Objetivo 16, la región se encuentra aún en un contexto de elevados niveles de violencia y acceso restringido a la justicia, con avances que todavía son heterogéneos y que dan cuenta de que no se ha logrado que prevalezcan la paz y la seguridad, bienes públicos globales cuya ausencia produce consecuencias negativas para el desarrollo económico y social de los países. En la lucha contra la violencia en todas sus formas, no solo es necesario fortalecer las instituciones para

⁶⁹ En 2023 y 2024, se prevé que el fenómeno de El Niño hará que aumenten las temperaturas promedio a nivel regional y mundial, y que también se agudice la posible incidencia de fenómenos climáticos extremos.

consolidar el estado de derecho y la promoción de los derechos humanos, sino también robustecer el trabajo colaborativo entre las instituciones y las comunidades. Por otra parte, si se quiere fomentar el estado de derecho y garantizar el acceso a la justicia para todos, es necesario que los gobiernos promuevan políticas de justicia abierta y amplíen el uso de las herramientas digitales, a fin de fortalecer los sistemas de control tanto interno como externo y lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas respecto a los casos que se atienden en las distintas instancias judiciales. Más aún, para que las políticas públicas sean eficaces, no solo en los contextos de paz, seguridad y justicia, sino en los demás aspectos del desarrollo sostenible, se requiere revertir en la región la creciente tendencia de desconfianza hacia las instituciones y los funcionarios públicos. Para ello es esencial disponer de una institucionalidad sólida, lo que depende tanto de la inversión de recursos financieros en la acción pública como de la existencia de marcos legales acordes con el enfoque de derechos y de género y en armonía con los principales instrumentos y tratados internacionales relativos a los derechos humanos y al desarrollo sostenible. Dichos marcos jurídicos se deben complementar con mecanismos de coordinación horizontal y vertical que permitan a las entidades públicas acometer los desafíos del desarrollo sostenible con una alta capacidad de articulación intersectorial. Otro componente del proceso que contribuye a la solidez institucional consiste en hacer que la ciudadanía tenga un mayor y mejor acceso a la información pública, lo que facilita la colaboración y la toma de decisiones, a la vez que permite anticiparse a hechos disruptivos como los actos de violencia y organizarse en estructuras participativas para llegar a soluciones que aprovechen el conocimiento colectivo.

Por último, con relación al Objetivo 17, la movilización de recursos internos en la región está restringida por diversos factores, como el bajo crecimiento, los elevados niveles de deuda y la baja carga fiscal. A esto hay que añadir los limitados recursos internacionales debido a la designación de la mayoría de los países de la región como países de ingreso medio. En este contexto, la transferencia tecnológica también es limitada, lo que se refleja en avances insuficientes en el acceso a Internet, con brechas tanto entre un país y otro como en el interior de cada país. A esto se suma un contexto complejo y cambiante en lo que se refiere al comercio internacional. Un incremento de la movilización de recursos, que favorezca los avances tecnológicos en un contexto de mayores oportunidades comerciales, brindará a los países la posibilidad de mejorar su eficiencia, obtener economías de escala y aumentar su aprendizaje. De este modo, podrán incrementar su productividad y, por ende, el crecimiento económico potencial, generando más y mejores empleos y aumentando la recaudación tributaria. A su vez, esto ampliaría el espacio fiscal para implementar políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible y se establecería así un círculo virtuoso de movilización de recursos internos. En este escenario, se reconoce la importancia de establecer alianzas entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones internacionales. Estas alianzas deberían ser inclusivas y basarse en una visión, principios y valores compartidos, que conduzcan a la colaboración y el trabajo conjunto.

Con el propósito de acelerar los avances hacia la consecución de los ODS, en el capítulo IV se analiza un conjunto de seis transiciones centrales, prestando especial atención a América Latina y el Caribe. Las transiciones que allí se describirán se refieren específicamente a las siguientes áreas: i) sistemas alimentarios; ii) acceso a la energía y su asequibilidad; iii) conectividad digital; iv) educación; v) empleo y protección social, y vi) cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación.



Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2022), *Buenas prácticas y dificultades a que se enfrentan los Estados en el uso de las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/49/42)*.
- Antràs, P. (2020), “De-globalisation? Global value chains in the post-COVID-19 age”, *Working Paper*, N° 28115, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (2024), “Introducción”, *Los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzando hacia la sostenibilidad con solidaridad*, Libros de la CEPAL, A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2024), “El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2024), “Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada”, *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Banco de la Reserva Federal de St. Louis (2022), “Gross Domestic Product: Implicit Price Deflator (GDPDEF)” [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/series/GDPDEF>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *Panorama de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe, 2023*, Santiago, en prensa.
- (2024b), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática*, Santiago, en prensa.
- (2023a), “Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es> [fecha de consulta: 14 de diciembre de 2023].
- (2023b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P), Santiago.
- (2023c), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- (2023d), “Resolución 5(V)”, Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe [en línea] <https://crds.cepal.org/5/es/documentos/resolucion-5v>.
- (2023e) *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago.
- (2023f), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- (2023g), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/23-P), Santiago.
- (2023h), *Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe, 2023* (LC/CEA.12/4) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/items/60f3ed61-4bea-4454-a2af-368ed0e2be07>.
- (2023i), “Matrimonios infantiles y uniones tempranas: desigualdad y pobreza en mujeres, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe”, *Boletín Igualdad de Género*, N° 1, Santiago.
- (2023j), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: en la mitad del camino hacia 2030. Objetivos, metas e indicadores* (LC/PUB.2023/13-P), Santiago.
- (2023k), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2023l), *Informe de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe* (LC/CCSS.1/4), Santiago.
- (2023m), “Matrimonio infantil (indicador ODS 5.3.1)”, Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/matrimonio-infantil-indicador-ods-531>.
- (2023n), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.

- (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021b), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/14-P/Rev.1), Santiago.
- (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2020b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- (2018a), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago.
- (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018c), *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2014), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago.
- (2012a), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
- (2012b), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago.
- (s.f.-a), “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.
- (s.f.-b), “Población sin ingresos propios por sexo”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>.
- CEPAL/FAO/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Programa Mundial de Alimentos) (2022), *Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial*, Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), “Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, Santiago, diciembre.
- CEPAL y otros (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y otros) (2024), *Financiamiento para la seguridad alimentaria y la nutrición en América Latina y el Caribe*, en prensa.
- CEPII (Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales) (2021), BACI (versión 202102) [base de datos en línea] http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele_item.asp?id=37.
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (2023), *Diálogo técnico del primer balance mundial: informe de síntesis de los cofacilitadores del diálogo técnico* (FCCC/SB/2023/9).
- CONABIO y otros (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y otros) (2019), *Parientes silvestres de cultivos de Mesoamérica*, Ciudad de México.
- Corporación Latinobarómetro (2021), *Informe 2021* [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- De Renzio, P. y C. Cho (2020), *Exploring the Determinants of Budget Credibility*, International Budget Partnership (IBP).
- Denhardt, J. V. y R. B. Denhardt (2015), “The new public service revisited”, *Public Administration Review*, vol. 75, N° 5, septiembre-octubre.
- Fair, H. y R. Walmsley (2022), *World Female Imprisonment List. Fifth edition*, Londres, Institute for Crime & Justice Policy Research.
- (2021), *World Prison Population List. Thirteenth edition*, Londres, Institute for Crime & Justice Policy Research.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2023a), “Indicador de los ODS 2.5.2”, Sistema de Información sobre la Diversidad de los Animales Domésticos (DAD-IS) [en línea] <https://www.fao.org/dad-is/sdg-252/es/> [fecha de consulta: 14 de diciembre de 2023].
- (2023b), *Seguimiento de los progresos relativos a los indicadores de los ODS relacionados con la alimentación y la agricultura 2023*, Roma.
- FAO/OMS (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Mundial de la Salud) (2019), *Sustainable Healthy Diets: Guiding Principles*, Roma.
- FAO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros) (2023), *América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: estadísticas y tendencias*, Santiago.
- Fearon, J. y A. Hoeffler (2014), “Benefits and Costs of the Conflict and Violence Targets for the Post-2015 Development Agenda”, *Working Paper*, Copenhagen, Copenhagen Consensus Center.



- Figueroa, N. y R. Holz (2024), “Las persistentes brechas de protección social en la región”, *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.
- Glauber, J., D. Laborde y A. Mamun (2022), “From bad to worse: how Russia-Ukraine war-related export restrictions exacerbate global food insecurity”, blog del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 13 de abril [en línea] <https://www.ifpri.org/blog/bad-worse-how-export-restrictions-exacerbate-global-food-security#>.
- Hernández Bringas, H. (2021), “Homicidios en América Latina y el Caribe: magnitud y factores asociados”, *Notas de Población*, N° 113 (LC/PUB.2021/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jaitman, L. (ed.) (2017), *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kessler, G. (2014), “El crimen organizado en América Latina y el Caribe: ejes de debate en narcotráfico, el tráfico de armas y de personas”, *El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*, J. Zavaleta (coord.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Martínez, R. (ed.) (2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago.
- Naciones Unidas (2023), “Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General, Supplementary Information” [E/2023/64, annex] [en línea] https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2023/E_2023_64_Statistical_Annex_I_and_II.pdf.
- (2021), *La desinformación y la libertad de opinión y de expresión. Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan (A/HRC/47/25)*, Nueva York.
- (2020), *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World (ST/ESA/372)*, Nueva York.
- (2014), “Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales” (A/RES/68/261), resolución aprobada por la Asamblea General el 29 de enero de 2014.
- (s.f.), Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal>.
- Naser, A. (coord.) (2021), “Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública: selección de artículos de investigación”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/114), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Report on a Set of Policy Indicators on Trade and Environment*, París.
- O'Donnell, G. (2003), “Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust”, *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring y C. Welna (eds.), Oxford University Press.
- ONU-Mujeres/DAES (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) (2023), *El progreso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible: panorama de género 2023*, Nueva York.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2014), *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud*, Washington, D.C.
- PEFA (Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras) (2022), “2022 Global Report on Public Financial Management” [en línea] <https://www.pefa.org/global-report-2022/en/>.
- PNUD/OPHI (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Oxford Poverty and Human Development Initiative) (2023), *Global Multidimensional Poverty Index 2023. Unstacking global poverty: data for high-impact action*, Nueva York.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2020), *Midiendo los avances: la dimensión ambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Panamá.
- (s.f.), “Indicator Methodology for SDG 17.7.1” [en línea] https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/38265/SDG17.7.1_Method.pdf.
- Robles, C. y otros (2024), “Apuestas estratégicas para confrontar los desafíos del futuro de la protección social”, *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.



- Rodrik, D. (2019), "Globalization's wrong turn and how it hurt America", *Foreign Affairs*, vol. 98, N° 4, julio-agosto.
- (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton.
- Salcedo, S. y L. Guzmán (2014), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Santos García, R., C. Farías y C. Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sauvage, J. (2014), "The stringency of environmental regulations and trade in environmental goods" *OECD Trade and Environment Working Papers*, N° 2014/03, París, OCDE Publishing.
- Senado de la República (2014), *Mesa de trabajo Banco de germoplasma, riqueza biológica y plantas originarias*, Comisión de Autosuficiencia Alimentaria, 14 de agosto [en línea] https://www.senado.gob.mx/comisiones/autosuficiencia_alimentaria/docs/Banco_germoplasma.pdf.
- SUBREI (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales) (2024), "Chile reafirma compromiso con el multilateralismo y la colaboración regional durante reunión de países latinoamericanos de la OMC", 26 de enero [en línea] <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2024/01/26/chile-reafirma-compromiso-con-el-multilateralismo-y-la-colaboraci%C3%B3n-regional-durante-reuni%C3%B3n-de-pa%C3%ADses-latinoamericanos-de-la-omc>.
- UNESCO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otros) (2016), *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*, París.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2023), *Global Study on Homicide 2023*, Nueva York.
- (s.f.-a), "Victims of intentional homicide - Regional estimate" [en línea] <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est>.
- (s.f.-b), "Sustainable Development Goals" [en línea] <https://dataunodc.un.org/sdgs>.
- Vera Martínez, M. y M. C. Martínez Rodríguez (2022), "Evaluación de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en América Latina (2010-2020): un enfoque desde el gasto público", *Economía y Política*, vol. 9, N° 1, julio.





PARTE II

Aceleración hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



CAPÍTULO IV

Transiciones para acelerar el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Introducción

A. Transición de los sistemas alimentarios

B. Transición energética

C. Transición digital

D. Transición educativa

E. Transición del empleo y la protección social

F. Transición climática, pérdida de biodiversidad y contaminación

G. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En el texto titulado *The Age of Sustainability: Just Transitions in a Complex World*, Mark Swilling (2020) plantea que la realización de una investigación transdisciplinaria, como la que enmarca el estudio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se basa en la distinción entre tres tipos de conocimiento que son relevantes para actuar y tener efectividad en un mundo incierto, complejo y cambiante: i) conocimiento de los sistemas, en particular de los sistemas socioeconómicos, ecológicos y tecnológicos; ii) conocimiento prospectivo o de objetivos, que es la comprensión de los futuros deseables, y iii) conocimiento de las transformaciones, que es el conocimiento relacionado con los procesos de cambio y las transiciones, es decir, cómo pasar de donde se está a donde se quiere estar. Este último tipo de conocimiento es complejo y ha recibido relativamente poca atención analítica. Con frecuencia se definen objetivos y aspiraciones, pero sin una idea clara de cómo alcanzarlos o cómo llegar a esos escenarios futuros. Por eso, el análisis y la comprensión de los procesos de cambio estructural o de las transiciones se considera un tema de suma relevancia, y en este capítulo se aborda en términos de las seis transiciones que han emergido como una forma de producir tracción y acelerar el avance hacia los ODS.

Como quedó de manifiesto en el capítulo III, el camino recorrido por los países de América Latina y el Caribe en su empeño para avanzar hacia los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible muestra claroscuros. De mantenerse las trayectorias actuales, numerosas metas no se alcanzarán en 2030. Los análisis y deliberaciones sobre este avance lento y desigual, así como la literatura sobre los cambios estructurales y las transiciones, hacen referencia a una variedad de razones: esfuerzos aislados o compartimentados en materia institucional, de incentivos y de financiamiento, en vez de enfoques más integrados y colaborativos para la gobernanza y coordinación de las políticas; marcos de planificación, de política y normativos desigualmente alineados con los objetivos; presupuestos insuficientes; débiles capacidades de implementación, y la cascada de crisis y choques adversos que han ocurrido desde 2020.

Una forma de enfrentar algunas de estas debilidades de implementación y ejecución, y llevar a la práctica cambios y transformaciones fundamentales, es mediante enfoques de política más integrados en torno a transiciones basadas en una visión sistémica y que ejerzan tracción sobre varios ODS simultáneamente. Dichos enfoques fortalecen las capacidades de coordinación mediante una gobernanza multiactor más inclusiva y participativa en la implementación de soluciones, desarrollan visiones compartidas, construyen consensos y fortalecen capacidades institucionales, lo que aumenta la posibilidad de que las transiciones y los procesos de transformación estructural sean más profundos, justos y sostenibles, dando más legitimidad y apoyo a las transformaciones y transiciones propuestas (TWI2050, 2018).

Hace varios años que este tipo de procesos de cambio estructural se vienen analizando a nivel internacional bajo el concepto de transiciones hacia la sostenibilidad, que suponen un proceso de cambio sociotecnológico que da como resultado una nueva realidad sostenible en aquellos sectores o ámbitos en los que la realidad actual se considera insostenible. Dichas transiciones se caracterizan por conllevar cambios a largo plazo con base en elementos disruptivos e innovadores, que transforman de manera simultánea varios sistemas (energético, agropecuario, de transporte y otros) y dimensiones (tecnológicas, organizacionales, culturales, políticas y otras) (Geels, 2002; Swilling, 2020).

Las transiciones con frecuencia generan ganadores y perdedores a corto plazo, por lo que es fundamental asegurar que sean justas, que ofrezcan opciones a los posibles perdedores y que vayan acompañadas de alianzas de políticas públicas y de fuentes de financiamiento para ponerlas en marcha u orientarlas (Markard, 2020).

La materialización de una transición justa hacia un escenario deseado de sostenibilidad del desarrollo exige una visión estratégica y acuerdos explícitos entre los actores del desarrollo, coordinados por un Estado con visión prospectiva a largo plazo para que dichos acuerdos trasciendan períodos de gobierno. Para esto se precisa una participación auténtica, significativa y con propósito de la sociedad

y el sector privado a fin de que, de manera conjunta y en marcos de diálogo abierto, participativo y democrático, acuerden políticas públicas prospectivas. El papel de las instituciones y sus capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas resultan decisivas para el éxito de este proceso.

Los principios, Objetivos y metas de la Agenda 2030 constituyen un caso paradigmático de transiciones justas hacia la sostenibilidad. En esencia, la Agenda 2030 propone transitar de una situación caracterizada por problemas y desafíos en las diversas dimensiones del desarrollo (que se sintetizan en sus 17 Objetivos) a un escenario en el que se hayan alcanzado objetivos y metas a través de rupturas y cambios estructurales que alteren las trayectorias adversas de dichas dimensiones o, si es el caso, aceleren el progreso de las trayectorias favorables. Esto queda reflejado en la Agenda 2030 por medio de tres principios: i) sostenibilidad, como horizonte o punto de llegada; ii) integralidad, que incorpora el enfoque sistémico como elemento orientador de las vías alternativas, y iii) el principio de que “nadie se quede atrás”, que conlleva evitar el rezago o la exclusión del proceso de desarrollo de aquellos que no se benefician de alguna de las fases de la transición o incluso resultan perjudicados. En el caso de los Objetivos, diversos elementos de las transiciones hacia la sostenibilidad se reflejan en los aspectos asociados a la innovación, la celebración de alianzas y pactos, el cambio de patrones de consumo y producción, y el cierre de brechas de desigualdad, entre otros presentes en la Agenda 2030.

Por ello, con una base analítica sustentada en diversos estudios, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS, 2023) hace un llamado a fomentar y acelerar un conjunto de seis transiciones centrales que, desde una perspectiva holística, se han identificado como claves debido a los efectos catalizadores, multiplicadores y aceleradores que pueden tener en el avance hacia los ODS. Las transiciones identificadas se refieren específicamente a las siguientes áreas: i) sistemas alimentarios; ii) acceso a la energía y su asequibilidad; iii) conectividad digital; iv) educación; v) empleo y protección social, y vi) cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación¹.

Como parte de la respuesta al llamado del GNUDS, a continuación se analiza cada una de las seis transiciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, con el objetivo de identificar los avances y los desafíos emergentes para la región. Para cada una de las seis transiciones, el texto se organiza en varias secciones, según la misma estructura. En la primera sección se describe brevemente la transición correspondiente, la segunda se refiere a su contribución a los ODS, en la tercera y la cuarta se presentan el escenario deseable y el escenario actual, respectivamente, y las siguientes secciones se refieren a tres áreas de acción fundamentales para el avance y la aceleración hacia el logro de los ODS: i) las estrategias, planes, políticas y programas, que definen lo que se debe hacer para llevar adelante cada trayectoria deseable; ii) los arreglos institucionales, y iii) las necesidades de inversión. En conjunto, estos tres puntos definen cómo se deben llevar a cabo las acciones de política pública, de colaboración multiactor y de financiamiento para avanzar en el sentido previsto. Por último, la sección final de cada transición incluye las principales conclusiones sobre el tema.

A. Transición de los sistemas alimentarios

1. Descripción

La transición de los sistemas alimentarios consiste en recorrer una trayectoria en que la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social se convierten en pilares fundamentales. Esto supone no solo recuperar prácticas ancestrales de producción agrícola, sino también garantizar la calidad nutricional de los alimentos producidos, cumplir con normativas laborales y proteger los derechos sociales de quienes trabajan en el sector.

¹ El GNUDS (2023) aclara que “estas transiciones no constituyen una nueva agenda. Más bien, las transiciones representan un marco organizativo útil que puede poner de relieve las vías de inversión para acelerar el progreso de los ODS dentro de los países y entre ellos”.

Para lograr esta transición, es imperativo mejorar el manejo del suelo y de los océanos, reducir el impacto ambiental de las actividades agrícolas y pesqueras, y fortalecer la resiliencia de los ecosistemas frente a los cambios climáticos y ambientales. Asimismo, es necesario asegurar que la producción de alimentos sea suficiente y equitativa para toda la población, de modo de garantizar la seguridad alimentaria a nivel mundial (TWI2050, 2018).

Esta transición conlleva la exploración de diversas acciones, como la protección de espacios naturales que aún no han sido degradados y la restauración de aquellos que ya han sido dañados. Además, exige avanzar hacia una agricultura regenerativa que restaure la salud del suelo y promueva la biodiversidad, así como adoptar modelos de pesquerías sostenibles que salvaguarden la salud y la productividad de los océanos.

La transición también exige la adopción de dietas saludables y sostenibles basadas en fuentes diversificadas de proteínas y nutrientes, así como la reducción del desperdicio y la pérdida de alimentos a lo largo de toda la cadena de producción y suministro de alimentos (FOLU, 2019). Este enfoque integral no solo beneficia la salud de las personas y el medio ambiente, sino que también fortalece la resiliencia de los sistemas alimentarios ante futuros desafíos.

2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los sistemas alimentarios sostenibles contribuyen al crecimiento económico, a la vez que sirven como herramientas poderosas para abordar desafíos mundiales apremiantes en otros rubros del desarrollo sostenible. Desempeñan un papel vital en la erradicación del hambre y la pobreza al garantizar el acceso equitativo a alimentos nutritivos para todos, promueven la resiliencia frente a las incertidumbres climáticas y fomentan la inclusión social mediante el apoyo a las comunidades locales y los pequeños agricultores.

La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, que sirvió como plataforma fundamental para promover la causa de los sistemas alimentarios sostenibles, subrayó los beneficios multifacéticos de la transición hacia prácticas alimentarias más sostenibles y resilientes, y destacó que el compromiso con los sistemas alimentarios sostenibles se alinea perfectamente con las aspiraciones más amplias descritas en la Agenda 2030, ya que la forma en que se producen, comercializan y consumen los alimentos está estrechamente relacionada con el logro de los ODS. Desde el hambre cero y la salud y bienestar hasta el consumo responsable y la acción por el clima, los sistemas alimentarios sostenibles son fundamentales para alcanzar varios de los Objetivos interconectados de la Agenda 2030 (Rodríguez, 2017) (véase la imagen IV.1).

Imagen IV.1
Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición de los sistemas alimentarios



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

3. Escenario deseable

El planteamiento de un escenario deseable de los sistemas alimentarios se basa en el reconocimiento de que la alimentación es una de las necesidades más básicas del ser humano, por cuanto es fundamental para la supervivencia y necesaria, cuando es adecuada, para el desarrollo personal en todo el ciclo de vida. Entre otras cuestiones, una alimentación apropiada brinda las condiciones para lograr una estimulación temprana adecuada en la primera infancia, aprovechar al máximo la educación en la niñez, alcanzar el desempeño óptimo de las actividades diarias en la juventud y la adultez, y favorecer un mejor estado de salud en la vejez. El escenario deseable es contar con sistemas alimentarios sostenibles y justos, que garanticen que toda la población, en todas las etapas de la vida, pueda acceder a alimentos nutritivos en cantidades suficientes, tanto en el caso de las generaciones presentes como de las futuras. Esto mejoraría de manera radical la seguridad alimentaria, al mismo tiempo que permitiría dotar de mayor inclusión a las economías rurales y ayudaría a mantener el cambio climático bajo control y salvaguardar la diversidad biológica (FOLU, 2019).

4. Escenario actual

Como se mencionó en el capítulo III, la convergencia de diversas crisis y conflictos a nivel mundial con la intensificación de los choques climáticos ha tenido grandes repercusiones en los precios de los alimentos y ha planteado un desafío decisivo a los esfuerzos destinados a combatir el hambre y abordar la inseguridad alimentaria en el mundo (CEPAL/FAO/PMA, 2022). En la región, el crecimiento económico limitado que se registra en la última década ha contribuido al aumento de los niveles de pobreza, lo que obstaculiza las posibilidades de acceso de las familias a una dieta saludable y nutritiva (FAO y otros, 2023). A esos desafíos coyunturales se suman otros de carácter más estructural, entre ellos, la necesidad de aumentar la producción de alimentos y la productividad, y de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París.

Hacia 2050, se proyecta que la producción mundial de alimentos deberá experimentar un aumento sustancial del 49% para hacer frente a la creciente demanda generada por el incremento demográfico mundial. Dicho aumento se verá condicionado por restricciones a la expansión de la frontera agrícola, por lo que gran parte de él deberá provenir de mejoras en la productividad. Solo para cumplir con la meta de hambre cero a nivel mundial, se estima que en la próxima década la productividad agrícola promedio deberá aumentar un 28%, una cifra más de tres veces superior al aumento registrado en la última década (OCDE/FAO, 2022).

La expansión de la producción de alimentos generará una mayor presión sobre los recursos naturales, como el suelo, el agua y la biodiversidad, así como una tendencia al aumento de las emisiones de GEI. Si no se efectúan cambios importantes en los patrones de inversión, se estima que en la próxima década las emisiones de GEI provenientes de la agricultura aumentarán un 7,5%, y la ganadería será responsable del 90% de dicho aumento (OCDE/FAO, 2022). Seguir incrementando la producción para abastecer la demanda creciente mientras se mantienen los patrones actuales de producción de los sistemas alimentarios es, por lo tanto, insostenible.

La agricultura, la ganadería, la acuicultura y las pesquerías son grandes contribuyentes al cambio climático, al uso insostenible del agua, a la eutrofización por sobrecarga de nutrientes, a la contaminación del aire y del agua, a la deforestación y a la pérdida de biodiversidad. Los sistemas alimentarios actuales son, a su vez, sumamente vulnerables a las inundaciones, las sequías y las plagas, así como a la degradación de los suelos y la acidificación de los océanos. Aunado a ello, en el presente los sistemas alimentarios no son eficientes para proveer los alimentos —saludables— necesarios para asegurar que ninguna persona se enfrente al hambre ni a la malnutrición (TWI2050, 2018). Como ejemplo, se destaca que un tercio de la producción mundial de alimentos se acaba perdiendo o desperdiciando (Naciones Unidas, 2023d).

Una de las principales preocupaciones en América Latina y el Caribe es que la creciente demanda mundial de alimentos ejerce presión sobre los recursos naturales de la región. Se ha visto un aumento de la intensidad del uso de fertilizantes y pesticidas, casi en su totalidad importados, con efectos negativos en las economías regionales, el medio ambiente y la salud pública. Además, la pérdida de biodiversidad, en particular debido a cambios de uso de la tierra, representa una amenaza significativa para la seguridad alimentaria y el equilibrio ecológico. Otra área que exige atención urgente es la volatilidad de los precios de los alimentos, especialmente en el contexto de aumento de los precios internacionales y de la incidencia de fenómenos meteorológicos extremos debido al cambio climático (CEPAL/FAO/PMA, 2022).

Pese a estos desafíos, en la región existe una oportunidad para promover prácticas agrícolas sostenibles, como el uso de fertilizantes naturales y técnicas agroecológicas, que ayuden no solo a responder a la volatilidad de precios de los insumos importados, sino también a aumentar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y su adaptación al cambio climático. Para avanzar en esa dirección, se necesita más inversión en tecnología, infraestructura y capacitación destinada a incrementar la productividad y a promover prácticas de producción más sostenibles e incluyentes para los pequeños productores. Será imperativo, además, intensificar los esfuerzos para que el sector agrícola contribuya de manera efectiva a la reducción de las emisiones de GEI a nivel mundial, conforme al Acuerdo de París, mientras se realizan simultáneamente inversiones capaces de adaptar la producción agrícola a las nuevas condiciones de riesgo climático y ambiental. Esto conlleva la adopción generalizada de procesos y tecnologías de producción climáticamente inteligentes, tanto en los cultivos como, en especial, en la ganadería.

5. Estrategias, planes, políticas y programas

Los siguientes son ejemplos de estrategias, planes, políticas y programas a seguir para lograr una transición sostenible de los sistemas alimentarios:

- Fomentar las prácticas de agricultura sostenible mediante la adopción de métodos agroecológicos, agricultura de precisión, prácticas orgánicas y gestión eficiente del agua para mejorar la biodiversidad, la salud del suelo y la resiliencia a plagas y enfermedades.
- Recuperar la producción de cultivos y los sistemas alimentarios ancestrales, con atención a la calidad nutricional de lo que se produce.
- Promover una agricultura regenerativa mediante bancos de semillas, mayor rotación de cultivos o el uso de herramientas mecánicas que reduzcan la necesidad de utilizar herbicidas.
- Impulsar los sistemas alimentarios localizados mediante cadenas de suministro cortas, con agricultura urbana y agricultura apoyada por la comunidad para reducir la huella ambiental de los alimentos, apoyar las economías locales y aumentar el acceso a productos frescos de temporada.
- Fomentar los principios de la economía circular para minimizar el desperdicio de alimentos, reciclar los desechos orgánicos en la forma de abono o bioenergía y utilizar subproductos o coproductos del procesamiento de alimentos para crear nuevos bienes y servicios con valor agregado.
- Reorientar los subsidios agrícolas hacia la generación de bienes públicos, proporcionar incentivos financieros y establecer regulaciones que promuevan el uso sostenible de la tierra, la gestión sostenible del agua, la conservación de la biodiversidad y los derechos laborales dentro de los sistemas alimentarios.
- Alentar la participación y educación del consumidor en lo referente a los impactos ambientales, sociales y de salud de sus elecciones de alimentos, así como el conocimiento sobre dietas saludables y negocios alimentarios sostenibles.

- Apoyar la creación de mecanismos de mercado que recompensen la sostenibilidad y la inclusión social, como mecanismos de certificación, etiquetado ecológico y con impacto social e incentivos de mercado para la producción y el consumo sostenibles.

Los países de América Latina y el Caribe ya han puesto en marcha varias acciones en concordancia con lo mencionado, como la definición de la Hoja de Ruta Nacional para la Transformación de los Sistemas Alimentarios en apoyo a la Agenda 2030 en el Uruguay, que incluye planes de uso y manejo de suelos, la disminución de la pérdida y el desperdicio de alimentos y la conservación de la biodiversidad, el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en Colombia y el Plan de Adaptación y Baja Emisión de Carbono en la Agricultura (Plan ABC+) en el Brasil.

En materia de reemplazo del uso de fertilizantes sintéticos por opciones más sostenibles, se destaca la propuesta de reintroducción de microorganismos planteada en el proceso de elaboración de una estrategia de bioeconomía en el Uruguay. En ese sentido, Costa Rica también ha elaborado una Estrategia Nacional de Bioeconomía, con los principios de descarbonización y valor agregado como base, y el Brasil ha implementado el Programa Nacional de Bioinsumos, que busca promover la innovación.

También se identifican propuestas más específicas, como la adopción de la agricultura de precisión² en Trinidad y Tabago, o la promoción del uso eficiente del agua mediante el programa IRRIGA+Brasil en el Brasil. Asimismo, la mayoría de los países han definido las vías para que los sistemas alimentarios nacionales alcancen los ODS, lo que incluye alternativas que van desde el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, con dietas saludables y reducción de desperdicios, hasta la incorporación de la tecnología para avanzar en la producción agrícola sostenible.

La transición a sistemas alimentarios sostenibles y resilientes es imperativa para abordar los desafíos interrelacionados de la seguridad alimentaria, la degradación ambiental y el cambio climático. En las hojas de ruta nacionales elaboradas en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios³, los países han incorporado enfoques multifacéticos que abarcan, a nivel general, prácticas agrícolas sostenibles, sistemas de distribución y patrones de consumo de alimentos más responsables, y marcos de políticas que permitan abordar la complejidad de esos temas y sus interrelaciones.

6. Arreglos institucionales

Para impulsar la transición sostenible de los sistemas alimentarios es necesario crear reglas y directrices que fomenten las prácticas sostenibles y la resiliencia de dichos sistemas con un enfoque colaborativo, fortalecer las instituciones de investigación, facilitar el acceso a servicios de extensión y mecanismos de mercado, y alentar la gobernanza local, los acuerdos internacionales y los mecanismos financieros. Esto incluye acciones como las siguientes:

- Promover la coordinación multiactor y multinivel (gobierno, sector privado, sociedad civil, instituciones de investigación y comunidades locales) para la colaboración, el intercambio de conocimientos y la acción colectiva hacia el logro de la sostenibilidad y la seguridad alimentaria.
- Diseñar e implementar regulaciones sobre uso de la tierra, gobernanza y gestión sostenible del agua, uso de agroquímicos, estándares de seguridad alimentaria y protección ambiental, entre otras áreas.
- Invertir en instituciones de investigación centradas en la agricultura sostenible, los sistemas alimentarios y la conservación del medio ambiente para generar conocimientos, tecnologías, prácticas innovadoras y orientación con base empírica para los encargados de la formulación de políticas.

² Tipo de agricultura que utiliza la medición de las cualidades de los cultivos y del suelo, así como de los factores climáticos, para aplicar el mejor tratamiento en el lugar y el momento justos, haciendo seguimientos por satélite y análisis robustos de datos.

³ Véase [en línea] <https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/dialogues-and-pathways/en>.

- Fortalecer los servicios de extensión que brinden asistencia técnica, capacitación e información a los agricultores sobre prácticas agrícolas sostenibles.
- Reforzar los mecanismos de gobernanza mundial relacionados con la seguridad alimentaria, el cambio climático, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible.
- Participar activamente en las negociaciones, firmar y ratificar los acuerdos internacionales para abordar desafíos de alcance mundial, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la seguridad alimentaria.

7. Necesidades de inversión

Para lograr una transición justa y sostenible de los sistemas alimentarios será preciso aumentar la formación bruta de capital fijo en la agricultura (indicador de la intensidad de la inversión) a fin de incrementar la productividad. Una estimación referencial plantea que se precisan niveles de inversión de alrededor de 60.000 millones de dólares al año para que la región alcance la intensidad de inversión en el sector agropecuario observada en los Estados Unidos, por ejemplo (CEPAL, 2023c). A nivel de los países, se estiman requerimientos adicionales de inversión del orden de 1.400 millones de dólares al año (0,5% del PIB nacional) en Chile, del 1,27% del PIB nacional al año en Colombia y del 1,5% del PIB nacional al año en Guatemala.

La transición hacia sistemas alimentarios sostenibles exige que esos recursos adicionales se empleen en inversiones específicas en áreas clave para lograr avances simultáneos en la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. Además, una estrategia de inversión que promueva dicha transición debe enfocarse no solo en las preocupaciones inmediatas, sino también en las tendencias futuras que prevén una mayor presión sobre la agricultura y la producción de alimentos debido al crecimiento poblacional y la urgencia de abordar el cambio climático. Desde esa perspectiva, se puede pensar en una estrategia integral de inversión en torno a tres áreas prioritarias fundamentales: aumento de la productividad, descarbonización de la producción de alimentos y mejora del acceso a una dieta saludable para la población vulnerable.

Dichas prioridades pueden abordarse mediante las estrategias y los arreglos institucionales previamente detallados (CEPAL, 2023c), así como mediante el establecimiento de mecanismos financieros, como fondos verdes y de impacto social, subsidios para la agricultura sostenible e inclusiva, e incentivos a la inversión en tecnologías ecológicas para movilizar recursos y apoyar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles.

Es crucial reconocer que estas áreas de inversión están interconectadas y deben abordarse de manera integral para maximizar los beneficios y mitigar las externalidades negativas. Además, para garantizar el éxito de esta estrategia, se necesita una combinación adecuada de políticas gubernamentales, iniciativas de innovación privada y colaboración entre diferentes actores a lo largo de la cadena de producción de alimentos para movilizar los recursos financieros, humanos y tecnológicos necesarios para llevar a cabo dichas inversiones.

8. Conclusiones

La transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y resilientes exige un enfoque holístico que integre las dimensiones ecológica, social y económica del desarrollo sostenible. Se precisa una acción colectiva de los gobiernos, las empresas, los agricultores, los consumidores y la sociedad civil para transformar el modo en que se producen, distribuyen y consumen los alimentos. Solo apoyando simultáneamente la innovación, la cooperación internacional y el compromiso con la gestión de los recursos naturales será posible que los países de la región avancen en la construcción de sistemas alimentarios que alimenten a las personas, generen remuneraciones justas para los productores, protejan el planeta y promuevan la prosperidad para las generaciones venideras.

B. Transición energética

1. Descripción

La transición energética es un proceso de transformación que exige un nuevo ecosistema regulatorio, institucional e instrumental, que facilite las inversiones dirigidas a modificar la matriz energética mediante la creciente incorporación de energías renovables y la electrificación de sectores que en la actualidad dependen de los hidrocarburos, y que transforme los patrones productivos y de consumo en aras de aumentar la eficiencia energética. Por todo esto, es un proceso que cambia las actividades productivas transversalmente, creando nuevas industrias y generando empleos decentes y sostenibles. Esta transición es un vector transformador del modelo de desarrollo en la región.

La transición energética se reconoce, tanto a nivel regional como mundial, como central para descarbonizar la economía y avanzar en la consecución de los indicadores de la Agenda 2030 y los objetivos del Acuerdo de París sobre cambio climático. El incremento de fuentes renovables y limpias en el sistema energético y el aumento de la eficiencia energética en todo tipo de actividades económicas son dos aceleradores clave para la transición. Los procesos de integración energética regional también son sumamente relevantes, ya que contribuyen a la resiliencia y seguridad del sistema ante choques externos, así como a facilitar su eficiencia y la penetración de las energías renovables. Para que la transición sea justa, ha de integrar además la universalización del acceso a la electricidad con mayor equidad y la reducción de la pobreza energética.

2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El tránsito cada vez más rápido hacia el uso generalizado de fuentes de energía modernas, renovables y limpias repercute positivamente en diversos ODS (véase la imagen IV.2). Aporta de manera directa al logro del ODS 7 y al objetivo de innovación con mayor desarrollo tecnológico y de cadenas de valor en industrias asociadas, incrementa la productividad con ganancias de eficiencia energética y abre áreas de oportunidad para el mercado laboral en favor del objetivo de trabajo decente. Reduce el uso de combustibles fósiles en las actividades productivas y genera menos emisiones contaminantes en el sector residencial y de edificaciones. También contribuye a descarbonizar procesos de extracción, purificación y distribución de agua y de generación de energía, empoderando a las mujeres, así como a tener ciudades y comunidades más sostenibles al reducir la contaminación en las urbes. Del mismo modo, contribuye a los objetivos de acción por el clima mediante la descarbonización de fuentes energéticas de todos los sectores productivos, al reducir las emisiones de GEI, y a los objetivos asociados a la conservación de ecosistemas terrestres y marinos.

3. Escenario deseable

Se busca alcanzar un escenario de neutralidad en carbono (cero emisiones netas), con sistemas energéticos que utilicen ampliamente fuentes renovables y limpias, que tengan cobertura universal de servicios eléctricos asequibles (para hogares, centros de salud, escuelas, centros comunitarios, empresas, negocios, oficinas de gobierno y otras instalaciones) y que no generen impactos significativos en la integridad de los ecosistemas. Lograr dicho escenario, que debería caracterizarse también por una menor demanda asociada a una mayor eficiencia en el uso de la energía, es fundamental para mejorar la calidad de vida y mantener bajo control las emisiones de carbono, impulsando la creación de empleos verdes, aumentando la productividad y contribuyendo a garantizar una mejor salud y educación como objetivos deseables del desarrollo sostenible en materia energética (Naciones Unidas, 2023f).

Imagen IV.2**Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición energética**

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

4. Escenario actual

En América Latina y el Caribe, una parte importante de la población y de los procesos de producción (transporte e industrias) utilizan energía basada en combustibles fósiles, que emiten GEI y contaminantes locales que causan daños a la salud, lo que contribuye al cambio climático y entorpece el desarrollo sostenible. La oferta de energía primaria de la región sigue proviniendo de fuentes predominantemente fósiles (69%), con apenas un tercio basada en fuentes renovables⁴, mientras que la renovabilidad en la generación de electricidad alcanza el 65%, con un rápido crecimiento de la energía solar y eólica, y el desarrollo del hidrógeno verde y sus derivados con nuevos mercados y aplicaciones.

En lo que respecta a la demanda, el sector del transporte consume el 39% de la energía total de la región, con fuentes energéticas casi totalmente fósiles, mientras que el sector manufacturero, cuya energía procede también en gran medida de fuentes fósiles, utiliza el 27%, y el sector residencial es usuario del 16% de la energía en la región.

Los países importadores netos de combustibles fósiles también se enfrentan a grandes problemas por el incremento (o variabilidad) de los precios de los hidrocarburos, vinculado a choques externos como la pandemia de COVID-19 y los conflictos armados que se han desatado. Además, la eficiencia energética sectorial no está aumentando en la región, salvo una ligera mejora en el sector del transporte.

Por otra parte, los costos de producción y almacenamiento de la electricidad de fuentes renovables son cada vez menores, en especial los de la energía solar y eólica terrestre. En ambos casos, los costos ya son menores que los de la electricidad generada con combustibles fósiles. Esto explica su rápida expansión en términos de inversión en plantas de generación en América Latina y el Caribe. No obstante, en todos los países de la región se observa una infraestructura de transmisión y distribución de energía deficiente y obsoleta, así como un despliegue insuficiente de soluciones de almacenamiento eficaces en función de los costos para las energías renovables, dos factores que atrasan el avance del proceso.

⁴ Si bien la participación del petróleo en la oferta primaria de energía de la región ha disminuido, también ha aumentado el uso de gas natural en la generación de electricidad como un sustituto menos contaminante del petróleo y el carbón, que no tiene la desventaja de la intermitencia de las energías renovables.

Si bien en América Latina y el Caribe el acceso a la electricidad alcanza el 98% de la población (y puntualmente en el Caribe es cercano al 85%), prevalecen brechas de acceso por grupos poblacionales. En algunos países, hasta un 15% de la población rural no tiene acceso a la electricidad, y en toda la región se observa una elevada inequidad en el acceso y la asequibilidad en los quintiles de menores ingresos. Además, se estima que 83 millones de personas de la región aún carecen de acceso a combustibles y tecnologías limpias para cocinar.

Por último, en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, tanto la arquitectura institucional como los marcos regulatorios, los sistemas de planificación a largo plazo y los instrumentos aplicados en el sector energético son inadecuados y en algunos casos obsoletos, y sus reformas resultan insuficientes para acelerar la transición. Por ejemplo, fallas regulatorias y de planificación han redundado en excesos de inversión en generación de energías renovables que la infraestructura de transmisión no puede absorber.

5. Estrategias, planes, políticas y programas

Como estrategia central, la CEPAL impulsa con fuerza la implementación de acciones simultáneas estructuradas en cinco pilares que se refuerzan mutuamente:

- i) Universalización de la cobertura de electricidad asequible a toda la población, con inclusión de las áreas rurales, remotas y aisladas.
- ii) Incremento robusto de la energía renovable en la matriz energética y progresiva electrificación de sectores productivos altamente intensivos en carbono, como el transporte y las industrias.
- iii) Incremento de la eficiencia energética en todos los sectores productivos y en el sector residencial y de edificaciones.
- iv) Mayor interconexión e integración energética entre países de la región.
- v) Mayor resiliencia y seguridad energética frente a choques externos.

Se recomienda a los países que, como políticas de Estado a mediano y largo plazo, se retomen los siguientes lineamientos de políticas públicas para contribuir al avance de los cinco pilares de acción:

- Aprovechar el uso combinado de tecnologías renovables para ofrecer electricidad *in situ* de manera descentralizada (generación distribuida) en comunidades rurales, alejadas o aisladas sin acceso a los sistemas interconectados, de modo de generar oportunidades de trabajo y desarrollo local.
- Implementar políticas públicas, incentivos y alianzas público-privadas para financiar infraestructuras de transmisión y distribución adecuadas a la nueva matriz energética (con especial atención a los sectores del transporte y las industrias)⁵.
- Utilizar modelos de concesiones que incluyan la transferencia tecnológica y promuevan la fabricación progresiva de equipamiento, partes y piezas, y la reconversión, así como servicios de ingeniería, mantenimiento y operación de parques de generación y redes de transmisión.
- Modernizar políticas e instrumentos para aplicar soluciones orientadas a incrementar la eficiencia energética en todos los sectores productivos y en residencias y edificaciones.
- Reformar la inadecuada regulación de los mercados eléctricos a lo largo de su cadena de valor, desde la generación y el almacenamiento hasta la transmisión y distribución.
- Avanzar en la digitalización del control y la combinación de fuentes para equilibrar la oferta y la demanda eléctrica (coordinación de despacho), lo que ofrece oportunidades de alto valor agregado.

⁵ La magnitud del esfuerzo de inversión en cada país depende de la renovabilidad de la oferta primaria y eléctrica, el nivel de cobertura de los servicios energéticos en los territorios y las oportunidades de interconexión e integración energética con otros países.

- Mejorar las medidas para reducir las pérdidas técnicas y no técnicas en las redes eléctricas a fin de incrementar la eficiencia desde la generación hasta el uso final.
- Incorporar progresivamente todos los eslabones de las cadenas de valor de las nuevas industrias energéticas renovables y limpias y retener excedentes en las economías nacionales y regional⁶.
- Aumentar la participación de productores nacionales o regionales mediante regulaciones y estándares que aseguren la expansión de los mercados de transición energética.
- Financiar actividades de investigación y desarrollo (I+D) que permitan ganar competitividad o adaptar productos a requerimientos específicos.
- Eliminar progresivamente los subsidios implícitos y explícitos a los combustibles fósiles, considerando transferencias directas a los segmentos más vulnerables de la población.
- Impulsar tanto la oferta como la demanda de las industrias de punta de tecnologías renovables, sus piezas y partes (cableado, electrolizadores, baterías).
- Crear o fortalecer la demanda de hidrógeno verde y sus derivados (compras a futuro y al por mayor), lo que estimula la oferta de energías renovables y limpias al reducir la incertidumbre de los posibles inversionistas.
- Aumentar las actividades de I+D asociadas a la extracción y el uso sostenible de materiales esenciales para las energías renovables (litio y cobre)⁷.
- Establecer y fortalecer diálogos entre los responsables políticos, el sector privado y las comunidades de países vecinos para aumentar la interconectividad y la integración energética subregional y regional, con miras a incrementar las economías de escala y la viabilidad de los proyectos, y aumentar la eficiencia y la sostenibilidad al distribuir la energía despachable de acuerdo con la complementariedad de la oferta y la demanda de países interconectados⁸.

Los países de la región están avanzando en diversas líneas relacionadas con la transición energética. Varios países disponen de políticas nacionales de energía, como la Política Energética 2005-2030 del Uruguay, el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2020-2024 de México, la Política Energética de Chile “Energía 2050” y el Plan Nacional de Energía 2015-2030 de Costa Rica, entre otros.

Entre los programas para la promoción de la eficiencia energética se identifican el Programa Localidades Eficientes del Uruguay, el Plan de Acción Indicativo del Programa de Uso Racional de Energía de Colombia, el Programa Nacional de Conservación de Energía Eléctrica del Brasil, el Programa de Energía Inteligente del Sector Público de Barbados y el Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía de la Argentina.

Diversos países también se encuentran implementando otras acciones concretas, como los incentivos fiscales para la electromovilidad en el transporte público, las iniciativas para reemplazar estufas para cocinar tradicionales (de leña o carbón vegetal), la electrificación de vehículos ligeros, el uso de biocombustibles y, en algunos países, la producción de hidrógeno verde. En relación con este último punto se destacan, entre otros, el programa H2U del Uruguay, la Hoja de Ruta para una Economía de Hidrógeno Verde de Trinidad y Tabago, la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde de Costa Rica, el proyecto “H2 Brasil” y diversos proyectos específicos en la Argentina y Chile.

⁶ La región cuenta con el capital humano cualificado y las materias primas esenciales (minerales estratégicos) para dar un gran impulso a las energías renovables y las soluciones de eficiencia energética y reconversión, así como para promover la generación y el almacenamiento necesarios.

⁷ Se deben tomar en cuenta tanto los posibles daños de estas actividades en los ecosistemas y la biodiversidad como la calidad y los medios de vida de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, y se deben llevar adelante procesos consultivos y participativos.

⁸ Es necesario considerar tanto las redes eléctricas como los gasoductos interconectados entre los países, que pueden redestinarse a transmitir y distribuir energías renovables y limpias mediante una integración que permitirá enfrentar mejor la incertidumbre, la volatilidad y los choques externos, así como establecer sistemas de seguridad y resiliencia energética nacionales, regionales y subregionales que puedan funcionar efectivamente.

6. Arreglos institucionales

Ante los desafíos que plantean la gobernanza y los marcos regulatorios inadecuados para la transición energética, desde el punto de vista institucional, es necesario construir en cada país nuevos ecosistemas de gobernanza, regulación y alianzas multiactor modernos y adecuados al propósito de avanzar a mayor velocidad en la transición energética.

Las acciones institucionales más relevantes que se deben considerar son:

- Diseñar, construir y fortalecer nuevos sistemas institucionales y regulatorios congruentes con el proceso de transición energética, con capacidades normativas y operativas más efectivas, modernas y flexibles.
- Revisar y modificar los arreglos institucionales que establecen tanto las funciones y atribuciones de los mercados energéticos (regulador, coordinador, provisoros, fiscalizadores) como la forma en que dichas instituciones dialogan entre sí (mediante una mesa interinstitucional de transición energética) en cada país.
- Realizar diálogos interinstitucionales entre las autoridades energéticas y las de la industria, el transporte y otros sectores clave para coordinar los cambios institucionales y normativos concernientes a las energías de los sectores más intensivos en carbono, como el transporte y las industrias.
- Establecer y fortalecer las instituciones y alianzas, así como la cooperación binacional, subregional y regional, para fomentar la interconexión e integración energética regional y subregional basada en fuentes renovables a fin de incrementar las economías de escala, aumentar la resiliencia, contrarrestar la intermitencia y disrupción de las cadenas de suministro, y reducir riesgos por eventos extremos.
- Desarrollar y robustecer la planificación energética nacional a largo plazo para que los encargados de adoptar decisiones puedan apoyarse en la prospectiva y gestionen con mayor eficacia la oferta y demanda de energía en distintos escenarios y horizontes temporales, así como para que puedan determinar la magnitud y localización de las inversiones en generación, almacenamiento, transmisión, distribución e interconexiones de redes, tanto para la electricidad como para los otros energéticos.
- Fortalecer la participación y la cooperación público-privada y de las comunidades⁹.

7. Necesidades de inversión

La CEPAL ha calculado que se precisa un gran impulso de inversión para acelerar la transición energética, con inversiones anuales equivalentes al 1,3% del PIB regional durante una década para universalizar la cobertura eléctrica, aumentar sustancialmente la renovabilidad de la matriz energética y reducir un 32% las emisiones de GEI en América Latina y el Caribe.

Para todos los países de la región, resulta crucial destrabar los obstáculos al financiamiento de energías renovables e industrias asociadas, reducir la percepción de riesgo y aumentar la bancabilidad de los proyectos, poniendo en marcha iniciativas innovadoras para el financiamiento de proyectos de generación renovable y limpia, pero también para la necesaria infraestructura de redes de almacenamiento, transmisión y distribución.

⁹ Las experiencias a escala tanto comercial como piloto en los países de América Latina y el Caribe muestran la potencia de la participación temprana e informada de los ciudadanos y las comunidades locales en los proyectos para aumentar la descentralización y reducir la conflictividad, y dan cuenta de la relevancia de las capacidades y necesidades de las comunidades para poder acceder a energía descentralizada proveniente de la autogeneración y las microrredes.

Dadas las restricciones fiscales de esta nueva década perdida para la región, hace falta mayor fuerza de inversión por parte del sector privado, en un marco regulatorio propicio. Asimismo, es necesario superar las percepciones erróneas de riesgo y proporcionar los incentivos adecuados para cerrar las brechas de financiamiento existentes y aprovechar los recursos que se encuentran en manos de los actores privados. Para ello, es preciso contar con marcos de riesgo ajustados y mayor flexibilidad para ampliar el financiamiento de renovables (Guterres, 2022).

Al respecto, algunos países muestran avances en ciertos rubros. Tal es el caso del Brasil y Chile, en los que se ha estimado el requerimiento de inversión necesaria para alcanzar el mejor escenario de transición energética, que incluye más energías renovables en la generación eléctrica, más interconexión e integración y el acceso universal a la electricidad. Se calculó que dicho requerimiento de inversión combinada (de capital y operativa) ascendería a alrededor de 130.000 millones de dólares en un período de diez años, equivalente al 0,7% del PIB anual, en el caso del Brasil, y a cerca de 27.000 millones de dólares también en un período de diez años, equivalente al 1% del PIB anual, en el caso de Chile.

Estimaciones similares calculan que en Colombia se precisa una inversión de alrededor de 1.200 millones de dólares para que en 2030 se cubra a todos los hogares que necesitarán acceso a la electricidad y que en Costa Rica el monto ascenderá a 2.500 millones de dólares para la implementación de la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde hacia 2030. Cabe señalar que dichos requerimientos de inversión son heterogéneos entre países por su contexto actual. Por ejemplo, en la actualidad, el suministro de energía primaria de Trinidad y Tabago se basa enteramente en fuentes no renovables, el gas natural representa el 99,8% del total y el resto corresponde al petróleo. Es evidente que para alcanzar la transición energética en este país se necesitarán mayores esfuerzos.

8. Conclusiones

Es esencial acelerar las vías nacionales de transición energética sostenible, haciendo hincapié en la electrificación de sectores de alto consumo energético, como los de transporte e industria, aumentando la eficiencia energética en todos los espacios, transformando así el modelo de desarrollo, y aprovechando las oportunidades de integración y comercio internacional de energías limpias.

Al mismo tiempo, es fundamental continuar con los esfuerzos de la última milla para universalizar el acceso a electricidad renovable y limpia, lo que incluye la disponibilidad de tecnologías limpias para cocinar, regular la temperatura y refrigerar para toda la población actual y las próximas generaciones, así como considerar los efectos que tienen las inversiones para implantar la transición sobre las comunidades, el medio ambiente y los ecosistemas.

La transición tiene sendas y dificultades propias en cada país, por lo que, además de un despliegue acelerado, es necesario asegurar una transición justa que contribuya a aumentar la participación de las comunidades e idealmente a reducir la desigualdad socioeconómica y en el acceso a la energía, así como fomentar la cooperación regional en la materia.

América Latina y el Caribe tiene un gran potencial renovable (sobre todo en lo que respecta a energía solar y eólica) y para incrementar la eficiencia y seguridad del sistema eléctrico a través de la integración regional que ha de ser aprovechado. La transición energética ya está en curso en los países de la región. El desafío es acelerar dicho proceso dado su efecto multiplicador como vector que transforma el modelo de desarrollo en uno más sostenible, potenciando las actividades y los servicios que genera esta gran transformación. La velocidad de esta transición será determinante para alcanzar el objetivo climático de limitar el aumento de temperatura.

C. Transición digital

1. Descripción

La transformación digital es el proceso mediante el cual los agentes económicos integran las tecnologías digitales en todos los aspectos de sus actividades, con lo que se generan cambios en los modelos de consumo, producción e interacción social. Tiene el potencial de aumentar la productividad, generar nuevos mercados, crear nuevas industrias y nuevos trabajos, aumentar el bienestar de las personas con nuevos y mejores servicios, y viabilizar modelos de producción más sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

La revolución digital conforma una transformación en marcha, impulsada por los avances continuos en la digitalización, la inteligencia artificial, la conectividad, la impresión 3D, la realidad virtual, Internet de las cosas, la robótica, la computación cuántica y la biología sintética, entre otros rubros. Esta revolución ha sido posible gracias a una serie de descubrimientos e inventos que abarcan los circuitos interconectados, semiconductores y microprocesadores, Internet, la telefonía móvil y el Sistema de Posicionamiento Global (GPS), entre otros (TWI2050, 2018).

2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La transformación digital tiene el gran potencial sinérgico de contribuir al cumplimiento de diversos ODS desde múltiples perspectivas (véase la imagen IV.3). Puede ampliar el acceso a una educación de calidad (herramientas de educación en línea), la salud (telemedicina), el transporte (movilidad autónoma), la agricultura (automatización de siembra y cosecha), y el gobierno abierto y digital (servicios públicos en línea), así como facilitar la innovación en general.

Imagen IV.3
Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición digital



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

3. Escenario deseable

El escenario deseable del desarrollo sostenible en materia digital supone que la infraestructura y la conectividad digitales estén disponibles y sean asequibles para toda la población, con lo que se lograría impulsar, a través de un uso adecuado, abierto y seguro de la tecnología, aspectos clave

del desarrollo, como una economía con alto contenido tecnológico, e incidir en el cambio estructural para impactar en la productividad, el empleo, el comercio, la alfabetización digital, el acceso a la salud, la educación y la justicia, e incluso la creación de un entorno favorable para la innovación y el emprendimiento (Naciones Unidas, 2023e).

4. Escenario actual

Como se mencionó en el capítulo III, en América Latina y el Caribe una tercera parte de la población no utiliza Internet y la penetración de la banda ancha fija es baja (menos del 20% de la población). También se observan diversas heterogeneidades de acceso. Por ejemplo, en la población infantil, la falta de conexión a Internet en el hogar afecta mucho más a niñas, niños y adolescentes del estrato pobre, puesto que en 8 de 12 países de la región la falta de Internet en el hogar es superior al 60% en dicho grupo. Estas brechas se exacerban en las zonas rurales.

Además, el proceso de digitalización presenta profundas desigualdades. A largo plazo, la trayectoria actual no es sostenible ni justa debido a que están apareciendo ganadores, pero también perdedores, principalmente como resultado de los vertiginosos cambios a los que se enfrenta una parte de la población, lo que contribuye a la ampliación de las brechas de desigualdad. Los caminos que actualmente recorre la transformación digital pueden generar pérdida de empleos y reforzar la desigual distribución del ingreso en desmedro de la remuneración al trabajo y en favor de la remuneración al capital. Por otra parte, se enfrentan riesgos más complejos, como el robo de identidad digital, el mal uso de la información digital e incluso los ataques cibernéticos (TWI2050, 2018).

5. Estrategias, planes, políticas y programas

Las acciones fundamentales que es preciso llevar a cabo para lograr una transición digital sostenible y justa incluyen:

- El establecimiento de una política de transformación digital que genere un entorno de gobernanza, accesibilidad y seguridad.
- El desarrollo de infraestructura y conectividad de banda ancha.
- La formación de competencias y habilidades digitales.
- El diseño de planes de empleabilidad que atiendan la automatización.
- La implementación de programas que garanticen el acceso a los beneficios y usos de las herramientas digitales.
- La cooperación e integración digital regional.

En 2023, el Secretario General de las Naciones Unidas realizó un llamado para el establecimiento de un pacto digital mundial dirigido a asegurar la accesibilidad de los servicios digitales para toda la población, con los siguientes objetivos principales: cerrar la brecha digital, ampliar las competencias y capacidades digitales, invertir en infraestructura y servicios públicos digitales, lograr la interoperabilidad y accesibilidad de los datos, acabar con la brecha digital de género, proteger a los trabajadores contra la vigilancia digital, hacer de Internet un bien público mundial y reforzar su gobernanza, asegurar el uso responsable y transparente de las tecnologías y plataformas digitales incrementando la ciberseguridad y garantizando la gestión y el control de los datos personales y el pleno respeto de la propiedad intelectual (Naciones Unidas, 2023a). Estos planteamientos pueden complementar la visión sobre las políticas públicas que será necesario implementar en los próximos años para favorecer una transición digital sostenible en América Latina y el Caribe.

Los avances en los países de la región se reflejan en algunas iniciativas orientadas a favorecer, entre otras cosas, el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones y fibra óptica, así como el fortalecimiento del gobierno electrónico y el gobierno digital, el diseño de estrategias para el uso de la inteligencia artificial para la provisión de servicios públicos o el establecimiento de alianzas público-privadas. En esta línea, destacan algunos avances a nivel institucional, como la creación del Ministerio de Transformación Digital en Trinidad y Tabago, el establecimiento del Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL) en Guatemala o la instauración de la Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado en Chile. También resaltan el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones de Costa Rica, la iniciativa Conecta TIC 360 de Colombia y la Estrategia Brasileña para la Transformación Digital (E-Digital) del Brasil.

Entre otros programas específicos relevantes que se identifican se encuentran el programa Internet para Todos de México, con el que se busca la provisión de Internet de libre acceso en zonas rurales, el programa Talento Digital para Chile, para favorecer el entrenamiento en habilidades digitales, el Plan Nacional del Internet de las Cosas del Brasil, orientado a mejorar la calidad de vida, la productividad y la competitividad entre empresas, el Programa de Modernización del Sector Público de Barbados, como estrategia nacional digital, y la iniciativa Aprender Conectados de la Argentina, enfocada a distribuir espacios de clase digitales.

6. Arreglos institucionales

La implementación de políticas públicas que orienten de forma positiva la transición digital exige arreglos institucionales y acuerdos a largo plazo, con amplia participación de los actores del desarrollo convocados por el Estado. Entre los más importantes están:

- La promulgación de marcos normativos y regulatorios que eviten la concentración del mercado y fortalezcan la seguridad digital, la privacidad, la seguridad de los datos personales y la tributación digital.
- El impulso a la inversión pública en infraestructura digital para cerrar brechas de acceso a Internet fija.
- Una mayor inversión para desplegar las redes 5G.
- El aumento del gasto de capital de operadores de servicios de telecomunicaciones.
- Un gobierno abierto como vehículo de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

Uno de los aspectos clave para lograr la transición digital es la cooperación entre países. En este sentido, es relevante continuar impulsando la adopción de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2024), que ordena un conjunto de prioridades de política y acciones estratégicas a nivel regional con 31 objetivos distribuidos en 4 ejes con transversalización de la perspectiva de género (véase CEPAL, 2023e). Los ejes de la Agenda eLAC2024 son:

- i) El impulso para una digitalización universal e inclusiva, vinculado principalmente con la infraestructura, la conectividad, el desarrollo de habilidades y competencias, y elementos esenciales para avanzar hacia una mejor gobernanza, una mayor seguridad y un mejor entorno habilitante.
- ii) La transformación digital productiva y sostenible, que incorpora aspectos sobre la economía digital, el emprendimiento, la innovación y la sostenibilidad en un contexto donde el cambio climático y la reducción del impacto ambiental son cada vez más relevantes.

- iii) La transformación digital para el bienestar social, que incorpora temas relacionados con la inclusión, la innovación y la transformación digital del Estado.
- iv) La generación de nuevas alianzas, que incorpora acciones relacionadas con la integración comercial, el mercado digital regional y la cooperación.

7. Necesidades de inversión

Para alcanzar la transición digital sostenible se necesitan recursos que posibiliten el despliegue de redes 5G. De acuerdo con estudios de la CEPAL, en algunos países estos recursos pueden superar los 120.000 millones de dólares en escenarios de alcance nacional de máximo impacto, en los que los operadores de servicios de telecomunicaciones deberían aumentar alrededor de un 40% sus gastos de capital anuales. Estas inversiones pueden estimarse a nivel nacional con mayor precisión. Por ejemplo, para el caso de Barbados, se traducen en un monto equivalente al 12,1% del PIB, que sería necesario para cerrar la brecha de infraestructura digital en el país. Otro ejemplo para el que se dispone de estimaciones más concretas es el caso de Chile, donde se calcula que sería necesario incrementar alrededor del 17% la tasa de inversión actual para cerrar la brecha de acceso a Internet fija, lo que se traduciría en una inversión acumulada a 2029 de cerca de 14.000 millones de dólares.

8. Conclusiones

Es indispensable lograr la reorientación de la transición digital para asegurar el acceso a los beneficios digitales a toda la población y a todos los sectores productivos, mediante la incorporación de estrategias que permitan la reubicación de los empleos que se transforman y la actualización de las habilidades de las personas adultas insertas en un mundo laboral cambiante, a fin de que se adecúen a las nuevas demandas y se garantice que los beneficios se distribuyan de manera más equitativa entre el trabajo y el capital.

D. Transición educativa

1. Descripción

La transición educativa es el proceso o conjunto de procesos para transformar los sistemas educativos con el objetivo de proteger los derechos de las personas en las diferentes etapas del ciclo de vida (particularmente el derecho a la educación), mejorar las perspectivas de bienestar social y económico, reducir la desigualdad, reforzar la movilidad y la cohesión social, y preparar a las sociedades para las economías verdes y digitales del futuro.

2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Además de constituir directamente el ODS 4, la educación de calidad incide en otros Objetivos y se retroalimenta de ellos. Una transición hacia una educación de calidad es fundamental para el desarrollo sostenible de la región y cada uno de sus habitantes. La transición educativa tiene directa vinculación con los Objetivos de trabajo decente y crecimiento económico y de reducción de las desigualdades. Además, a través de su potencial diseminador de mensajes esenciales, se articula con prácticamente todos los otros Objetivos, como un mecanismo de mejora de la salud, del uso de los recursos naturales, de preservación de ecosistemas y de respeto y promoción de un entorno libre de violencia, con justicia, respeto a las leyes y paz (véase la imagen IV.4).

Imagen IV.4**Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición educativa**

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

3. Escenario deseable

El escenario deseable de un desarrollo sostenible y justo de la educación supone un contexto en el que la población del mundo haya alcanzado un cambio de paradigmas, mentalidades y comportamientos ante la forma en que entendemos los procesos de desarrollo, tanto individual como colectivo, y en el que todas las personas tengan la posibilidad de adquirir un cúmulo diverso de capacidades, habilidades y destrezas para enfrentarse a un mundo laboral en evolución.

Para ello, cada vez se vuelve más relevante el concepto de un aprendizaje continuo y actualizado a lo largo de toda la vida, que permita poner al alcance de toda la población una educación de calidad y propicie el desarrollo de las competencias, los valores y las actitudes que permiten a los ciudadanos llevar vidas saludables y plenas, tomar decisiones con conocimiento de causa y responder a los desafíos locales y mundiales mediante la educación para el desarrollo sostenible (EDS) y la educación para la ciudadanía mundial (ECM) (UNESCO y otros, 2016).

4. Escenario actual

La educación en América Latina y el Caribe se enfrenta a una diversidad de desafíos que evidencian que no se encuentra en una trayectoria deseable. Si bien la mayoría de los países de la región alcanza niveles cercanos a la universalidad en la educación primaria, con un promedio regional que supera el 95%, en la educación secundaria los avances son menores, con tasas de conclusión que rondan el 80% en la educación secundaria baja y se reducen a niveles cercanos al 65% en la educación secundaria alta. Estos niveles se reducen aún más, a cerca del 30%, en la educación postsecundaria. El acceso es segmentado en todos los niveles según condiciones socioeconómicas y niveles educacionales en los hogares de origen, así como en virtud de otros ejes de la matriz de la desigualdad social, como la condición étnica y racial, el territorio, el estatus migratorio y la situación de discapacidad (CEPAL, 2022b). En la región también se han documentado limitantes en la formación de las competencias necesarias para que la población pueda ser parte de los beneficios del desarrollo y aportar, de ese modo, al salto que se precisa en la estructura productiva para lograr un desarrollo sostenible, ya que pruebas como

el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) dan cuenta de que solo la mitad de los estudiantes alcanzan los niveles mínimos de matemáticas, lectura o ciencias en la educación básica y media, respectivamente.

La región presenta, entonces, un escenario de brechas de acceso y calidad, a las que se unen otros aspectos como las limitantes en la formación, que difícilmente es accesible en la edad adulta, un desarrollo aún incipiente de los recursos educativos digitales o de las modificaciones en los contenidos educativos, así como un gasto público en educación por estudiante que todavía resulta muy bajo en comparación con la inversión realizada en economías más desarrolladas (Huepe, 2024; CEPAL, 2022b). No se puede olvidar que esta realidad de la educación en la región, y de los sistemas utilizados para ofrecerla, ha contribuido sustancialmente a la sociedad y a la realidad —insostenible— que prevalece (Sengeh y Winthrop, 2022).

5. Estrategias, planes, políticas y programas

Las estrategias, planes, políticas y programas más relevantes de la transición educativa sostenible y justa incluyen:

- Incrementar la cobertura y accesibilidad a la educación primaria, secundaria y terciaria, en sus diversas modalidades, incluida la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP), así como a la educación en la primera infancia.
- Visualizar la educación superior como eje de una política de inclusión y desarrollo sostenible, y adoptar las medidas necesarias para lograr su masificación considerando asegurar estándares crecientes de calidad.
- Implementar una educación adaptativa y flexible a lo largo de todo el ciclo de vida, con capacitación, certificaciones y desarrollo de distintos tipos de competencias cognitivas y socioemocionales.
- Revalorizar el papel de los docentes, posibilitando que se transformen a sí mismos y se conviertan en agentes de cambio, lo que contribuye a elevar la calidad y pertinencia de los sistemas educativos.
- Apoyar la educación de las niñas, sobre todo en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM).
- Maximizar el aprovechamiento de la revolución digital para la transformación educativa.
- Promover mayores niveles de cohesión social en el contexto educativo, incluida una cultura de paz como parte del marco de educación para la ciudadanía mundial (ECM).
- Articular la educación con otros sectores e instrumentos de la política pública esenciales para el bienestar, a fin de fortalecer las trayectorias educativas, como la salud del estudiante (incluida la salud mental, la salud sexual y reproductiva, y la nutrición), los programas de protección de ingresos de los hogares con estudiantes, las políticas de transporte y las políticas de igualdad de género.

Estos elementos y algunos otros se retoman en el *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común* titulado “Transformar la educación”, en el que se plantean dos recomendaciones fundamentales con base en el llamado a establecer, monitorear y ampliar los programas con los gobiernos y los socios en los principales temas de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación y del informe de la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación (Naciones Unidas, 2023b). Dichas recomendaciones son:

- i) Adherirse, en un “pacto para el futuro”, a un nuevo ideal para la creación de sociedades del aprendizaje que incluya: construir un sistema integrado de educación y aprendizaje permanente en un mundo de incertidumbre; garantizar la equidad, el acceso y la inclusión en la educación y a través de ella; lograr que los planes de estudio y las pedagogías sean pertinentes para el presente y el futuro; reposicionar la profesión docente para que los profesores actúen cada vez más como guías y facilitadores creativos en el proceso de aprendizaje; aprovechar las herramientas y los recursos digitales para ampliar el acceso, mejorar el aprendizaje y aumentar las capacidades para manejarse en el futuro y evitar la brecha digital; invertir más y de forma más equitativa y eficiente en la educación.
- ii) Reconocer la educación y el aprendizaje permanente como un bien público mundial e impulsar la cooperación internacional para invertir en la educación y transformarla.

Varios de los aspectos señalados se están implementando en algunos países de la región con distintos niveles de especificidad, desde una presencia generalizada de la educación como derecho en las Constituciones políticas, hasta programas muy específicos, como la Iniciativa para Atender el Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) de Trinidad y Tabago, orientado a una población muy específica. En cuanto a la participación de otros actores, destaca la Iniciativa de Transformación Nacional de Barbados y su alianza público-privada con la empresa Coursera para proveer cursos de capacitación en línea.

En lo que respecta al incremento en el acceso, diversas iniciativas de alfabetización se combinan con programas de becas, presentes en varios países, que además se complementan con programas específicos, como el Programa de Alimentación Escolar puesto en marcha en Guatemala. En cuanto a la digitalización de la educación se destacan programas como la Red Educativa del Bicentenario de Costa Rica, que busca que las escuelas de nivel primario y secundario cuenten con banda ancha, el Plan Ceibal del Uruguay, que impulsa el uso de recursos electrónicos en la educación, las iniciativas de distribución de computadoras portátiles y provisión de Internet en Barbados y el programa Internet para Todos de México.

Con relación a los contenidos, algunos países están en camino de realizar reformas educativas, como es el caso de Barbados, que busca alinear los planes de estudio con las nuevas tendencias tecnológicas del mercado laboral. Por su parte, algunos países también han abordado los temas de la salud del estudiantado, con programas como el Seguro Médico Escolar de Guatemala o la priorización de la salud mental y el apoyo al bienestar en Barbados.

A partir de la pandemia de COVID-19 se desarrollaron algunas iniciativas para asegurar el acceso a la educación a distancia, entre las que se destacan la estrategia Aprende en Casa de Colombia (en particular, de Bogotá), el Programa de Tutoría en Línea (TOP) de la República Dominicana y el programa de acompañamiento virtual Tutores para Chile.

También se pueden identificar iniciativas en el ámbito de la evaluación de la educación, como la estrategia Evaluar para Avanzar 3° a 11°, implementada en Colombia y orientada a que los estudiantes alcancen su potencial educativo con una visión transformadora. Incluso hay algunos programas sumamente específicos, como el de entrenamiento y certificación de competencias para exprisioneros en Trinidad y Tabago o la expansión de la capacitación para profesorado de la educación vocacional y técnica en la Argentina.

6. Arreglos institucionales

Para lograr una transición educativa sostenible y justa en materia de arreglos institucionales es necesario:

- Desarrollar inversiones con visión a largo plazo y con un nivel de financiamiento adecuado, que sea sostenible y permita disponer de la infraestructura y los recursos humanos y técnicos suficientes.
- Impulsar la participación en el diseño de alternativas para recorrer la transición, con un sistema de gobernanza en el que participen las partes interesadas en la educación, incluidos los jóvenes y los docentes, en el diseño de contenidos y el equilibrio de propósitos.
- Incorporar en los procesos de formación de competencias cognitivas y socioemocionales dimensiones como la sensibilización respecto del cuidado del medio ambiente, la valoración de los beneficios ecosistémicos, el aprendizaje preparado para el futuro, la educación en situaciones de crisis, la promoción de la equidad de género y la educación de las niñas, y la educación inclusiva para personas con discapacidad.
- Incrementar la disponibilidad y el acceso a recursos de aprendizaje abiertos.
- Mejorar los sistemas de información y gestión educativa, de modo que aporten al monitoreo e inclusión de estudiantes, los registros administrativos y los datos en general que permiten identificar los cambios en el sistema educativo y contribuyen a mejorar la gestión.

7. Necesidades de inversión

En la Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, aprobada en el marco del Foro Mundial sobre la Educación de 2015, los países se comprometieron a destinar entre un 4% y un 6% del PIB a la educación. Si bien el gasto público en educación en América Latina y el Caribe es, en promedio, del 4,3% del PIB, la realidad actual hace evidente que ese nivel de gasto aún es insuficiente para lograr una transición educativa justa y sostenible. La inversión en educación es más urgente en algunos países de la región que no sobrepasan siquiera el piso del 4% del gasto público en educación. Sin embargo, no solo es necesario hacer un esfuerzo para aumentar el financiamiento de la educación, sino también para mejorar la eficiencia en el uso de recursos y la productividad de los sistemas educativos y de formación profesional.

8. Conclusiones

Para lograr una transición educativa sostenible y justa es preciso efectuar una revisión profunda de sus objetivos y analizar su pertinencia en el contexto actual y el abordaje de aspectos centrales como la desigualdad y la resiliencia en un mundo cambiante (Sengeh y Winthrop, 2022; CEPAL/OEI, 2020; Huepe, Palma y Trucco, 2022). Esto conllevará conjugar en el proceso educativo una formación cultural abierta a conceptos como el de transiciones sostenibles justas con base en un pensamiento sistémico, crítico y creativo, a través de conocimientos y habilidades esenciales para el desarrollo sostenible, la ciudadanía mundial, la investigación y el desarrollo tecnológico, que se articule con una visión más amplia y no tradicional de la educación, a todos los niveles (inicial, primaria, secundaria, terciaria, vocacional y adulta), y que, incluso en sus versiones más tradicionales, sea de acceso universal y de la mayor calidad posible, retomando los aspectos esenciales de la educación actual, como la formación de habilidades para el trabajo, formulando los caminos de transición con todos los actores (alumnos, profesores, padres y madres, expertos y funcionarios) y destinando recursos suficientes para mejorar la infraestructura y el servicio brindado (UNESCO, 2023).

E. Transición del empleo y la protección social

1. Descripción

La transición en materia de empleo y protección social consiste en recorrer la trayectoria que conduzca hacia sociedades que tengan la capacidad para crear ocupación en condiciones de trabajo decente y consolidar sistemas de protección social universales y sostenibles, lo que cerraría las brechas de acceso vigentes y contribuiría a garantizar niveles de vida adecuados para todas las personas.

Esta transición conlleva la necesidad de ejecutar una diversidad de acciones, por medio de múltiples actores que, con una visión sinérgica, impulsen los cambios necesarios de manera simultánea en diferentes subsistemas (educación, capacitación, desarrollo productivo y otros). La finalidad es que, de forma acelerada, se logre satisfacer la demanda de empleos de mayor nivel de calificación y mejor remuneración, a la vez que se fortalecen los sistemas de protección social de modo que garanticen “el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente”, como lo señala la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020, pág. 20).

2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Esta transición tiene la capacidad de vincularse a la mayoría de los ODS y dinamizar los procesos dirigidos a su cumplimiento, pues a través de una ocupación en condiciones de trabajo decente, sumada a la existencia de un sistema robusto de protección social, se contribuye a la reducción de la pobreza y el hambre, y a la posibilidad de acceder a los servicios de salud, educación y agua y saneamiento en mejores condiciones. Esto tiene el potencial de reducir brechas de desigualdad en general, y de género en particular. También permite reforzar los procesos de innovación y producción sostenible vinculados a la acción por el clima y fomentar tanto el desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles, en un contexto de paz, justicia e instituciones sólidas, como las alianzas (véase la imagen IV.5).

Imagen IV.5

Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición del empleo y la protección social



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

3. Escenario deseable

En el pilar económico del desarrollo sostenible, el escenario deseable consiste en disponer de una fuerza de trabajo suficiente (en cantidad y capacidad) para sustentar las actividades de un desarrollo que sea altamente productivo, con una elevada incorporación tecnológica y una gran eficiencia en el uso de recursos. En el pilar social, dicho escenario deseable supone que el trabajo sea el mecanismo mediante el cual las personas obtienen ingresos y prestaciones suficientes para alcanzar un nivel de bienestar que asegure su derecho a una vida digna y así lograr un desarrollo social inclusivo. La existencia de empleos altamente productivos y con una justa remuneración, en combinación con sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, que aseguren el bienestar de manera permanente y generen mecanismos específicos de protección mientras transcurre la transición en el ámbito laboral, conduciría a economías menos vulnerables a los choques económicos, lo que tendría efectos multiplicadores en los ODS (CEPAL, 2023a; Naciones Unidas, 2023c).

4. Escenario actual

La realidad muestra que ninguno de los dos aspectos se alcanza plenamente con las modalidades actuales de empleo y protección social. Por una parte, el mundo registra acelerados cambios tecnológicos y sociales, que modifican la demanda de habilidades y, con ello, las modalidades disponibles de empleo que, con la oferta laboral actual, no se satisfacen plenamente. Por otra parte, un gran porcentaje de las personas empleadas no accede a ingresos suficientes, con lo que prevalecen los altos niveles de informalidad y precariedad de los empleos disponibles. Ello se traduce en poblaciones que ven vulnerado su derecho a una vida digna, una situación que las políticas de protección social no logran revertir.

Esa realidad es sumamente heterogénea y desigual en los países de América Latina y el Caribe, ya que en la región conviven sectores productivos muy avanzados con otros muy rezagados en materia de cambio tecnológico, o bien sectores predominantemente rurales, donde subsiste una población que presenta un bajo nivel educativo, con otra población de personas que pueden acceder más fácilmente a mayores niveles educativos y a empleos de mayor calificación y mejor remunerados. Además, la región acaba de terminar lo que se ha denominado una segunda “década perdida” en términos de crecimiento económico, en la que la expansión promedio de todos los países fue de solo un 0,8%, menos de la mitad del 2,0% al que se creció en la década perdida de los años ochenta.

La región también registra amplias brechas de participación entre grupos poblacionales. Por ejemplo, la participación laboral femenina es 22 puntos porcentuales menor que la masculina, mientras que la participación de las personas con discapacidad es apenas la mitad de la del resto de la población. Por su parte, las tasas de desocupación son más elevadas entre la población indígena y afrodescendiente que en el resto de la población, y la tasa de informalidad asociada a empleos más precarios de menor remuneración alcanza el 49% en la región, pero con notorias heterogeneidades entre grupos poblacionales (llega a superar el 70% en el caso de las personas mayores y de la población que habita en zonas rurales) (CEPAL, 2023a).

Estas brechas en el empleo redundan en que una parte importante de la población de América Latina y el Caribe se encuentre en condiciones de pobreza (29,1%). Además, prevalecen altos niveles de desigualdad de ingresos y de acceso a servicios de salud (en muchos casos asociados al trabajo formal) o a pensiones por la vía contributiva. Aunque se han implementado diversos programas de protección social, en forma de transferencias monetarias y pensiones no contributivas, estos no han sido suficientes para reducir de manera acelerada los niveles de pobreza (CEPAL, 2023a).

La protección social ha tenido cambios importantes en los últimos años. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021), la cobertura de protección social contributiva en América Latina y el Caribe evolucionó de manera positiva en la década previa a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), pero la crisis provocó una reducción del número de cotizantes. En dicho escenario, las prestaciones no contributivas cumplieron un papel destacado en el sentido de reducir o evitar el incremento de la pobreza y la pobreza extrema¹⁰: en ese período, para combatir los efectos de la pandemia en los ingresos, se crearon programas de protección social más amplios, cuyos diseños pueden servir de inspiración para pensar nuevas opciones futuras.

El proceso de transformación del empleo está en marcha, como lo evidencian las heterogeneidades regionales señaladas, y una parte importante de la población puede resultar perjudicada. Los grupos afectados incluyen a la población que se desempeña en la informalidad en empleos precarios, las personas jóvenes con dificultades para lograr la inclusión laboral y las personas que se dedican al trabajo reproductivo, en la mayoría de los casos no remunerado y no reconocido. También se incluyen trabajadores desplazados por la automatización de procesos productivos, especialmente en el sector de la manufactura en Centroamérica, México y algunos países del Caribe.

Para transitar hacia el escenario deseable, es necesario avanzar hacia un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, así como paliar los impactos no deseables de los cambios, orientando las acciones y políticas hacia una transición justa para reducir las consecuencias negativas que estos y otros grupos poblacionales sufrirán en algunas fases.

5. Estrategias, planes, políticas y programas

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado que este proceso de transición justa exige al menos dos condiciones fundamentales: i) avanzar hacia un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, y ii) lograr un cambio de paradigma en que el concepto de inserción laboral sea sustituido por el de inclusión laboral. Este último concepto complementa la inserción con condiciones de trabajo decente mediante una vinculación entre la oferta y la demanda laboral caracterizada por empleos de calidad, con ingresos suficientes y acceso a la seguridad social y a otros servicios y prestaciones laborales (CEPAL, 2023a).

Algunas áreas de acción en materia de estrategias, planes, políticas y programas para orientar una transición justa del empleo y la protección social incluyen:

- La ampliación del alcance de las políticas de desarrollo productivo con la inclusión de apuestas productivas en sectores impulsores y dinamizadores del crecimiento.
- La expansión y articulación de las políticas activas del mercado de trabajo con las políticas de desarrollo productivo y los sistemas de protección social.
- El diseño de planes y hojas de ruta de empleabilidad que consideren alternativas para los diversos grupos poblacionales.
- El incremento de la cobertura de la protección social contributiva y no contributiva, incluidos modelos de financiamiento sostenible.
- El otorgamiento de transferencias monetarias (protección social no contributiva) que aseguren niveles de bienestar y viabilicen el desarrollo de capacidades, con especial atención a la situación de los hogares con niños, niñas y adolescentes (este esfuerzo se puede priorizar en los hogares más pobres).

¹⁰ Solo en el período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021, los 33 países de América Latina y el Caribe adoptaron 468 medidas de protección social no contributiva de emergencia. El 34% de estas medidas (casi un tercio) correspondieron a nuevas transferencias monetarias (CEPAL, 2022a).

- La implementación de sistemas universales, integrales y sostenibles de salud (aumentando el gasto público y reduciendo el gasto de bolsillo), articulados con las políticas de empleabilidad.
- El impulso a programas de educación y capacitación a lo largo de la vida.
- El establecimiento de políticas integrales de cuidados (universales y asequibles).

Algunas de estas alternativas se están implementando, aunque de manera dispersa, en países de la región. Con relación al empleo, se identifican diversos programas generales de fomento a la empleabilidad, como el Incentivo a la Generación de Nuevo Empleo de Colombia, el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) de Costa Rica, la Agenda de Trabajo Decente de Trinidad y Tabago o el Programa Objetivo Empleo del Uruguay. También existen programas especialmente diseñados para fomentar el empleo de grupos poblacionales específicos, como los que promueven la inserción laboral de las personas jóvenes, por ejemplo, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo de la Argentina, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro de México, el programa Joven Aprendiz del Brasil, el Subsidio al Empleo Joven de Chile y el Programa Yo Estudio y Trabajo del Uruguay, o programas orientados a promover la empleabilidad de las mujeres, como el programa Emplea + Mujeres del Brasil.

Con respecto a la protección social no contributiva, en la mayoría de los países de la región se han implementado programas de transferencias monetarias condicionadas o continuas, como la Asignación Universal por Hijo (AUH) de la Argentina, el programa Bolsa Familia del Brasil, las prestaciones del Subsistema Seguridades y Oportunidades y el Subsidio Único Familiar de Chile, y el programa Supérate de la República Dominicana, entre otros.

Actualmente, solo cinco países de América Latina y el Caribe carecen de sistemas de pensiones no contributivos. Por su nivel de cobertura, destacan los casos de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) del Estado Plurinacional de Bolivia, la Pensión de Vejez de Guyana, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México y la Pensión Garantizada Universal (PGU) de Chile. Asimismo, en varios países de la región se avanza en el diseño e implementación de políticas integrales de cuidado y se han fortalecido los registros sociales de destinatarios como instrumentos clave en el diseño de las políticas de protección social.

En el área de las políticas de desarrollo productivo, sin embargo, queda mucho por hacer para dinamizar los mercados de trabajo, reducir pobreza y la informalidad y crear empleos de alta calidad.

6. Arreglos institucionales

Los arreglos institucionales para lograr una transición justa y sostenible del empleo y la protección social incluyen:

- La alineación de las políticas de empleo con las políticas de desarrollo productivo y las políticas digitales, educativas y de formación profesional.
- El desarrollo y fortalecimiento de instrumentos, procesos y acciones de intermediación laboral para grupos vulnerables.
- El fortalecimiento de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social que consoliden las políticas integrales de inclusión laboral y de cuidados.
- La implementación de una institucionalidad de protección social robusta, sustentada en marcos normativos sólidos, con mayor articulación entre los componentes contributivo y no contributivo.
- Las sinergias entre las políticas de protección social y las políticas educativas y de formación profesional para responder a las nuevas formas del trabajo y las nuevas demandas de habilidades.
- El mejoramiento de los sistemas e instituciones de formación profesional.

7. Necesidades de inversión

A pesar de los esfuerzos realizados por los países para invertir en políticas laborales, la inversión es insuficiente y, en promedio, solo llega al 0,34% del PIB (CEPAL, 2023a). Por lo tanto, es necesario redoblar los esfuerzos y concretar mayores inversiones para transitar de la simple inserción laboral a la inclusión laboral, garantizando el acceso a empleos de calidad, a ingresos laborales superiores al salario mínimo y a la protección social, en particular para las mujeres y las personas jóvenes.

Además, es fundamental complementar los esfuerzos en materia laboral con los vinculados a la protección social y la salud. Es urgente consolidar niveles de recursos financieros para sostener un mínimo de prestaciones que aseguren niveles de bienestar acordes con los Objetivos de la Agenda 2030 para el logro del desarrollo social inclusivo.

Algunos países han realizado estimaciones referenciales sobre la base de hitos específicos que permiten dimensionar otras necesidades de inversión para lograr una transición justa del empleo y la protección social. De acuerdo con la información de 14 países de América Latina correspondiente a 2021, el valor estimado de la brecha de ingresos de los hogares para alcanzar al menos la línea de pobreza extrema equivaldría, en promedio, al 0,24% del PIB, lo que es indicativo de los esfuerzos necesarios para consolidar niveles básicos de protección social (CEPAL, 2023f). En otro ámbito, en el caso de México, estimaciones de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) indicaron que para alcanzar el hito de disponer de un sistema de cuidados infantiles universal y gratuito se precisaría una inversión adicional del 1,2% del PIB (ONU-Mujeres, 2020). De forma similar, estimaciones efectuadas por la CEPAL para el caso de Chile indican que para lograr el hito de implementar una transferencia equivalente a una cuarta parte de la línea de pobreza (cercana al valor de una canasta básica) para niños, niñas y adolescentes pertenecientes al 80% de los hogares más pobres, se necesitaría un monto equivalente al 0,59% del PIB por año a 2030 (Vargas, Robles y Espindola, 2021).

En muchos países se ha planteado la necesidad de incrementar el gasto público en salud para cumplir al menos la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de asignar como mínimo el 6% del PIB a dicho rubro, lo que permitiría encaminar la trayectoria hacia un escenario en el que se alcanzarían hitos como el de evitar el gasto de bolsillo en salud que realizan los ciudadanos. A este respecto, se ha estimado que, por ejemplo, en el Brasil, donde el gasto público en salud alcanza solo alrededor del 4,6% del PIB, el gasto de bolsillo que hacen los ciudadanos representa el 25% del gasto total en salud del país, lo que vuelve evidente la necesidad de incrementar la inversión en dicho sector.

8. Conclusiones

Para avanzar en la transición justa hacia la sostenibilidad del empleo y la protección social se debe progresar tanto en la implementación de políticas de desarrollo productivo que estimulen la demanda de trabajo como en el diseño, expansión y articulación de políticas activas del mercado de trabajo, particularmente aquellas centradas en las poblaciones más vulnerables, fortaleciendo la institucionalidad para estas políticas y garantizando su sostenibilidad financiera. Para esto, es necesario reforzar y complementar las áreas de acción previamente mencionadas y acompañarlas del fortalecimiento de los sistemas de protección social por la vía contributiva y no contributiva, asegurando su sostenibilidad y resiliencia frente a crisis y transiciones. Al mismo tiempo, es fundamental avanzar en la creación de instrumentos como los seguros de desempleo en los países donde estos no existen, ya que funcionan como estabilizadores automáticos frente a situaciones de crisis.

F. Transición climática, pérdida de biodiversidad y contaminación

1. Descripción

La transición climática consiste en un proceso mediante el cual, a partir de la toma de decisiones urgentes y categóricas, que tienen diversas consecuencias para las sociedades actuales, se busca alcanzar el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media del planeta muy por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y continuar con los esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5 °C¹¹. Con ello se busca también revertir la pérdida de biodiversidad y la contaminación derivadas de los procesos de emisiones de gases de efecto invernadero que ocasionan el cambio climático y sus consecuencias ambientales.

Además, para “no dejar a nadie atrás”, requisito indispensable de la Agenda 2030, la transición climática debe ser justa. Con la finalidad de no crear más desigualdad, no solo debe considerar la responsabilidad histórica de los países en lo que respecta a sus emisiones de GEI, sino también sus distintos grados de vulnerabilidad frente a los impactos del fenómeno y sus diferencias socioeconómicas para abordar el problema. En este sentido, las responsabilidades asociadas a la transición climática (por ejemplo, financiamiento y transferencia de tecnología para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos) deben ser compartidas entre todos los países, pero diferenciadas, y los daños y pérdidas deben incorporarse plenamente en la discusión.

La transición climática exige la implementación de políticas para la mitigación de las emisiones de GEI y la adaptación al cambio climático¹² que conlleven decisiones macroeconómicas, tecnológicas, organizativas y de reforma institucional, entre otras. Es preciso generar cadenas de valor que, además de ser competitivas en los mercados de sociedades con neutralidad en carbono, sean resilientes a los efectos del cambio climático. Para ello, es necesario adoptar un enfoque ecosistémico que refuerce la conservación y restauración de la biodiversidad y fortalezca la sociedad y la economía a escala local.

Esta transición debe de ser muy coordinada para evitar desbalances que retrasen o tengan efectos negativos en la consecución integral de los objetivos ambientales, sociales y económicos.

2. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El cambio climático establece un nuevo entorno para el desarrollo sostenible, es decir, afecta todas las actividades humanas (la vida en el planeta en general), por lo que atender este fenómeno mejora las oportunidades de alcanzar todos los ODS (véase la imagen IV.6). La mayoría de los efectos del cambio climático erosionan la base natural y social del desarrollo sostenible y atentan de manera creciente contra la posibilidad de erradicar la pobreza y el hambre, y promover la igualdad y la paz, además de repercutir en los ecosistemas del planeta. Enfrentar este mal mundial de una forma adecuada puede abrir un sinnúmero de oportunidades para alcanzar el cumplimiento de la Agenda 2030 al tener que modificarse los estilos de desarrollo actuales mediante el fomento, por ejemplo, de la producción y el consumo sostenibles y el uso de energías limpias, y el refuerzo de la cooperación internacional y el multilateralismo.

¹¹ Tras ubicarse 2023 como el año más caluroso que se haya registrado, con una temperatura promedio mundial que se acerca dramáticamente a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales, la transición climática condiciona el resto de las transiciones, lo que hace que alcanzar los objetivos del Acuerdo de París sea fundamental para evitar los impactos más irreversibles del cambio climático.

¹² Para América Latina y el Caribe, debido a su alta vulnerabilidad al cambio climático, la adaptación es clave para la sostenibilidad del desarrollo.

Imagen IV.6**Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la transición climática**

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

3. Escenario deseable

En la región, se debe aspirar a un escenario de muy baja vulnerabilidad al cambio climático, en el que exista un elevado nivel de adaptación y resiliencia a sus impactos, con efectos atenuados mediante la realización de esfuerzos propios de mitigación de las emisiones de GEI. Ello debe ocurrir en un contexto internacional en el que se logre estabilizar en el mínimo posible el incremento futuro de la temperatura promedio mundial para así planificar estrategias de desarrollo resilientes al clima, que también ayuden a paliar los crecientes impactos del aumento de la temperatura, que ya se presenta como inevitable. En dicho escenario, se espera que las economías de la región se vuelvan sostenibles, neutrales en carbono y resilientes al clima, y registren niveles adecuados de crecimiento, productividad y empleo. También se espera que los países mejoren su inserción internacional al superar el papel de meros proveedores de materias primas en los mercados mundiales.

4. Escenario actual

Como se describió en el capítulo III, América Latina y el Caribe produce el 10% de las emisiones mundiales de GEI, y el cambio de uso del suelo, la silvicultura y la agricultura son las actividades que más aportan, con más de la mitad de dichas emisiones, seguidas por la energía y el transporte. Sin embargo, muchos países de la región, principalmente del Caribe y Centroamérica, son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático y en ellos se observa una tendencia creciente del número de desastres causados por fenómenos hidrometeorológicos extremos, incluidos ciclones tropicales, lluvias extremas y sequías, que ocasionan múltiples daños, pérdidas y costos adicionales, además de repercutir en el costo del capital y la seguridad alimentaria e hídrica.

El incremento de la temperatura mundial tiene repercusiones en una gran cantidad de aspectos del desarrollo. Entre muchas otras cosas, puede cambiar la productividad de la tierra cultivable, hacer que unas áreas sean más propensas a inundaciones y otras a sequías, e incrementar la frecuencia y la intensidad de fenómenos meteorológicos extremos como las tormentas tropicales y los huracanes. Los efectos del cambio climático conllevan procesos de transformación de los ecosistemas terrestres, oceánicos y marinos. Además, el cambio climático exacerba tendencias históricamente negativas, como la menor disponibilidad del agua y la pérdida de biodiversidad.

El fenómeno del cambio climático tiene características a muy largo plazo y una naturaleza mundial. Sus impactos son crecientes, no lineales y carecen de límites específicos, al tiempo que sus causas y consecuencias son asimétricas y hay intensos procesos de retroalimentación, un alto nivel de incertidumbre y una administración de riesgos compleja. Por otra parte, son significativas las implicaciones éticas tanto de las actividades que generan el cambio climático como de las acciones necesarias para la transición climática y de la insuficiente acción en esta materia. Sin embargo, los costos de la inacción son muy superiores y crecientes y la ventana de oportunidad para la acción, expresada en el presupuesto de carbono restante, se cierra rápidamente.

En ese contexto, los países de la región están comprometidos con la lucha contra el cambio climático y son conscientes de la necesidad de adaptación. Por ello han diseñado estrategias y acciones concretas. Se destacan, por ejemplo, las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), a las que se han comprometido 29 de los 33 países de la región hasta junio de 2023, los cuales producen el 95% de las emisiones regionales y cuyas contribuciones determinadas son más ambiciosas en su componente incondicional que en compromisos previos. Aproximadamente la mitad de los países buscan alcanzar la neutralidad en emisiones de carbono para 2050 (Antigua y Barbuda y Barbados incluso antes), y las leyes sobre cambio climático proliferan. También se han instaurado políticas nacionales concretas referentes al cambio climático y diversos instrumentos normativos y económicos.

No obstante, la región enfrenta innumerables desafíos para lograr la transición hacia la neutralidad en carbono: i) las tendencias alejan a los países de las metas del ODS 13, del cumplimiento de las CDN y de los objetivos de los grandes acuerdos multilaterales ambientales; ii) la inversión sigue siendo baja y exhibe una inercia que no contribuye a atender el cambio climático; iii) el patrón de inserción internacional de la región como proveedora de materias primas, algunas de las cuales son esenciales para la propia transición hacia la neutralidad en carbono y en particular para la transición energética y agroalimentaria, sesga las inversiones hacia esos sectores y redundante en una reprimarización de las economías de la región¹³; iv) no se ha logrado la integración plena de la temática ambiental y climática en las decisiones económicas de los tres niveles del gobierno; v) existe un insuficiente nivel de generación y acceso al financiamiento necesario para ejecutar las inversiones y propiciar las innovaciones en sectores clave, en un contexto de poco espacio fiscal o limitado acceso a recursos concesionales¹⁴; vi) se registran debilidades en el marco de actuación del sistema financiero para lidiar con la denominada “tragedia de horizonte”; vii) se observa una falta de coherencia entre políticas y la existencia de incentivos desalineados respecto del propósito de que los diversos actores trabajen en la misma dirección¹⁵, y viii) la cooperación regional es limitada y se advierte un insuficiente interés por los acuerdos regionales como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe

¹³ Es preciso diseñar mejores políticas para que la extracción de recursos naturales sea respetuosa con el medio ambiente y las poblaciones locales y genere ingresos para los países proveedores, lo que ayudaría a evitar la creciente conflictividad en esta materia, que no contribuye al desarrollo sostenible de los países de la región.

¹⁴ Como región de ingreso medio, el financiamiento internacional para la protección del medio ambiente es esquivo en América Latina y el Caribe (a la región solo ha llegado el equivalente a un 0,5% del PIB) y probablemente decrecerá en el tiempo si se sustenta en criterios tradicionales.

¹⁵ El sector privado ha tendido a ser reactivo a la temática ambiental (con excepciones) y la sociedad carece de suficiente educación e información ambiental, lo que limita su participación adecuada y su concienciación.

(Acuerdo de Escazú), así como una participación dispersa de los países de la región, con intereses en ocasiones contrapuestos, en distintos grupos negociadores en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

5. Estrategias, planes, políticas y programas

La sostenibilidad ambiental desempeña un papel importante en la competitividad, la innovación, las inversiones, las decisiones de mercado y las opciones de política. Por ello, además de las CDN, las estrategias en relación con el cambio climático y los compromisos de neutralidad en carbono que han puesto en marcha los países de la región, la transición climática exige otras acciones decididas, que conduzcan a lograr los objetivos del Acuerdo de París y a que la región abandone la periferia mundial y su patrón actual de crecimiento e inserción insuficiente para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y, a la vez, cuidar el menguante patrimonio natural. Surgen múltiples oportunidades para el desarrollo de la región, como las que se mencionan a continuación, cuyo aprovechamiento precisa una amplia combinación de políticas, transformaciones tecnológicas, cambios de comportamiento y cooperación internacional:

- Cambiar los indicadores y métricas de referencia para la toma de decisiones ante la interrelación entre los problemas y las soluciones a los retos ambientales, sociales y económicos, que lleva a ir más allá del PIB como referencia para medir el desarrollo (CEPAL, 2020 y 2022b).
- Dirigir las estrategias de inversión hacia la sostenibilidad por medio de un accionar coordinado intersectorialmente en un marco de planificación a largo plazo tendiente a la adaptación y a la neutralidad en carbono.
- Alinear incentivos (económicos y regulatorios) y elaborar políticas de desarrollo productivo en sectores transformadores¹⁶.
- Utilizar instrumentos como la incorporación del precio social del carbono en los sistemas de inversión pública o la inclusión de mediciones sobre la contribución potencial al cambio climático en los sistemas de evaluación social y ambiental de proyectos.
- Anticipar riesgos sistémicos en la economía y en el sistema financiero derivados de los impactos del cambio climático y del proceso de transición hacia economías con bajas emisiones de carbono mediante, por ejemplo, la realización de análisis prospectivos, la armonización de taxonomías de finanzas verdes, la regulación sobre la base de riesgos y el establecimiento de estándares para los nuevos productos y los mercados del futuro.
- Realizar apuestas productivas en los sectores dinámicos del futuro, mediante inversiones en:
 - Adaptación (con altas tasas de rentabilidad).
 - Bioeconomía de alto valor agregado (que permite aprovechar la riqueza biológica de la región y apoyar la transición agroalimentaria y en materia de neutralidad en carbono).
 - Actividades asociadas a la economía circular (que mejoran la eficiencia material y energética y reducen los residuos).
 - Energías renovables (eólica y solar, de gran potencial, e hidrógeno verde).
 - Transporte sostenible, incluida la electromovilidad.
 - Modificación del uso de los espacios urbanos y nuevas formas de construcción (posicionando a las ciudades de la región como centros de las transformaciones).
- Asegurar que las oportunidades de la transición no redunden en problemas ambientales locales mayores (por ejemplo, garantizar que los beneficios de la minería se noten también a nivel local,

¹⁶ Para lograr la transición y que esta genere un gran impulso ambiental, dado el tamaño de las inversiones necesarias, es preciso contar con el sector privado.

y no solo mundial), fortaleciendo los marcos normativos, estándares y sistemas de otorgamiento de licencias que aseguren la debida diligencia, eviten los pasivos ambientales y apliquen el principio de que quien contamina y usa paga.

- Revertir y limitar el cambio de uso del suelo para ampliar los espacios de captura y almacenamiento de carbono, por ejemplo, mediante la protección de ecosistemas marinos y terrestres.
- Recuperar áreas con deterioro ambiental y ampliar las áreas naturales protegidas.
- Disminuir las emisiones del sector agrícola a través, por ejemplo, de la rotación de cultivos, la reducción del uso de fertilizantes y la implementación de tecnologías y prácticas para reducir la emisión de metano de la cría de ganado.
- Llevar a cabo acciones de adaptación destinadas a paliar los efectos adversos del cambio climático y reducir la vulnerabilidad, incluida la implementación de sistemas de prevención y alerta temprana ante desastres, la gestión de riesgos asociados al cambio climático, la protección y gestión de recursos hídricos, la utilización de cultivos más adaptables al cambio climático y la promoción de prácticas de economía circular (reciclar, reutilizar, renovar, reparar, compartir o alquilar productos existentes).

Los países de la región han diseñado estrategias y acciones concretas. Destacan, por ejemplo, las CDN a las que se han comprometido diversos países, como el Uruguay, que asumió el compromiso de reducir 3,4 puntos porcentuales la intensidad de carbono, y México, Barbados y Colombia, que se comprometieron a reducir, respectivamente, un 22%, un 35% y un 51% las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) equivalente para 2030.

Varios países también han instaurado políticas nacionales en relación con el cambio climático, como la Estrategia para la Reducción de las Emisiones de Carbono de Trinidad y Tabago, 2040, el Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024 de México, el Plan Nacional de Acción de Cambio Climático de Guatemala, la Estrategia Climática de Largo Plazo de Chile, el Plan Nacional de Descarbonización y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica o el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030 de la Argentina. Estas políticas se han reflejado, a su vez, en acciones puntuales, como los impuestos a los combustibles que se aplican en el Uruguay, las medidas para reducir la deforestación de 1,2 millones de hectáreas en Guatemala o la política para erradicar la deforestación en el Brasil.

También se identifican acciones en torno a la adaptación, con medidas orientadas a la resiliencia mediante planes de emergencia y sistemas de alerta temprana, o incluso propuestas más concretas, como el Programa de los Techos a los Arrecifes de Barbados, que incorpora componentes de sostenibilidad y resiliencia en la construcción de nuevas viviendas.

La ratificación del Acuerdo de Escazú por 15 Estados Parte a la fecha es otra muestra del compromiso de los países en la lucha contra el cambio climático y la idea de orientar una transición justa hacia un escenario con los menores efectos negativos y una mayor certeza respecto de los cambios por venir.

6. Arreglos institucionales

La complejidad y la urgencia de impulsar una transición climática sostenida exigen arreglos institucionales que consideren mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales (horizontales y verticales), entre actores (sectores público y privado, sociedad civil y otros) e internacionales (subregionales, regionales e internacionales). Todos los sectores de la sociedad deben participar activamente. Entre los arreglos institucionales específicos relevantes se incluyen los que contribuyen a los siguientes objetivos:

- Mejorar la información ambiental, social y económica, así como su integración para la toma de decisiones, y desarrollar metodologías basadas en pruebas científicas para la acción climática.
- Entender y difundir el conocimiento sobre las implicaciones del cambio climático en la sociedad y la naturaleza, así como las responsabilidades y posibles acciones individuales y colectivas, en concordancia con el artículo 12 del Acuerdo de París y el Acuerdo de Escazú, poniendo especial atención a las personas y los grupos más vulnerables.
- Establecer claramente las responsabilidades de los gobiernos (nacionales y subnacionales), el sector privado, la sociedad civil, los Pueblos Indígenas y otros actores en las políticas, estrategias, programas o planes nacionales de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, definiendo los mecanismos de coordinación interinstitucional y con los diferentes actores.
- Especificar en las estrategias sectoriales y sistémicas (intersectoriales) de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos a los actores que las implementarán, los mecanismos de consulta, de colaboración y de monitoreo y evaluación, además de las necesidades de inversión y financiamiento y sus marcos facilitadores.
- Promover iniciativas regionales de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos para que sirvan de apoyo a las iniciativas nacionales, por ejemplo, a través de plataformas de conocimiento (incluidas lecciones aprendidas y mejores prácticas) y de canalización del apoyo financiero y técnico disponible a nivel internacional, además de tratar asuntos transfronterizos.
- Fortalecer el Estado de derecho, los sistemas de justicia y la democracia ambiental para lograr los arreglos institucionales colaborativos estables en el tiempo que exige la transición climática.
- Luchar contra las actividades ilegales y la corrupción y crear marcos de estabilidad para la transición.

Estos arreglos institucionales también deben contribuir a la construcción de una nueva narrativa desde la perspectiva de la economía y el desarrollo en virtud de los parámetros que determinan el futuro del planeta. Se debe reconocer que se están sobrepasando los umbrales planetarios para la estabilidad de la Tierra, y que el indicador de bienestar y desarrollo que se utiliza, el PIB, no refleja ninguna de estas dos cosas ni tiene en cuenta estos umbrales. Se impone una reflexión y revisión colectiva de estas cuestiones.

7. Necesidades de inversión

El logro de la transición climática sostenible y justa implica la realización de inversiones que permitan atender las necesidades en materia de mitigación (principalmente en lo referente al cambio de uso del suelo y a los sectores agropecuario, de energía y de transporte) y adaptación desde un enfoque ecosistémico.

El cambio estructural de las economías significa redirigir las inversiones para alcanzar los objetivos climáticos. Esto supone, por ejemplo, reducir la inversión en producción y extracción de combustibles fósiles e incrementar la inversión en energía eólica, solar y bioenergía, en captura y almacenamiento de carbono, e incluso en la transmisión y distribución de energía.

Las estimaciones de la CEPAL muestran el nivel de inversiones necesarias para lograr estas transiciones y marcar hitos de gran envergadura. Uno de dichos hitos es el logro de una cobertura eléctrica universal generada por medio de energías renovables. En las estimaciones se plantea que para alcanzar ese hito sería preciso realizar inversiones anuales equivalentes al 1,3% del PIB regional durante una década, lo que daría como resultado una reducción estimada superior al 30% de las emisiones de CO₂.

Un segundo hito es la reducción o eliminación de las emisiones, que requiere distintos niveles de acción por parte de los actores, dependiendo del país. Por ejemplo, en el caso de Chile, se precisarían alrededor de 50.000 millones de dólares para tener emisiones netas iguales a cero (emisiones menos

absorciones), lo que conllevaría como beneficio un ahorro de unos 80.000 millones de dólares por un menor uso de energía. Esto incluso daría como resultado un balance positivo para la economía del país. En el caso del Brasil, se estima que para alcanzar la meta nacional de descarbonización y resiliencia climática el país necesita destinar alrededor del 1,2% del PIB a inversiones anuales de aquí a 2050.

Un tercer hito que ejemplifica las necesidades de inversión consiste en alcanzar la capacidad de hacer frente, por cuenta propia, a los costos de restauración y reconstrucción de la infraestructura afectada por fenómenos meteorológicos extremos. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, esto implicaría que el país fuera capaz de destinar entre el 1,6% y el 2,5% del PIB anualmente para dicho fin.

En general, para la transición se necesitan muchas más inversiones de las que se han realizado hasta el momento, si se considera que en 2020 el financiamiento climático disponible en la región era de alrededor del 0,5% del PIB, frente a una necesidad anual de entre el 3,7% y el 4,9% del PIB (unas nueve veces más) para cumplir los compromisos climáticos (véase el cuadro IV.1) (CEPAL, 2023d).

Cuadro IV.1
América Latina y el Caribe: inversiones anuales necesarias para alcanzar las contribuciones determinadas a nivel nacional, 2023-2030
(En porcentajes del PIB regional)

Sector	Necesidades de inversión
Sistema energético	0,22-0,97
Infraestructura de transporte	2,0
Transporte público eléctrico	0,02-0,08
Reducción de la deforestación	0,06
Total en materia de mitigación	2,30-3,11
Reducción de la pobreza	0,05-0,46
Infraestructura de riego	0,10
Infraestructura de agua y saneamiento	0,70
Infraestructura de control de inundaciones fluviales y costeras	0,28
Sistemas integrales de alerta temprana	0,012
Biodiversidad (zonas protegidas)	0,26-0,28
Total en materia de adaptación	1,40-1,83
Inversión total	3,70-4,94

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago, 2023.

Las brechas son resultado, entre otros factores, del nivel persistentemente bajo de las inversiones (un 19% del PIB, en comparación con la media mundial del 25%) y de tasas de crecimiento en la presente década inferiores a las de la llamada “década perdida” de los años ochenta, lo que dificulta encarar transformaciones a largo plazo.

8. Conclusiones

Las sociedades deben cambiar de estilo de desarrollo y ello supone el cambio drástico de patrones de producción y consumo. La buena noticia es que se cuenta con los conocimientos y las tecnologías necesarias para lograrlo. Sin embargo, el desafío es de gran magnitud pues no solo se deben superar inercias institucionales, sino que también se deben cambiar las propias instituciones, así como los modelos de rentabilidad de la inversión, y transformar de alguna forma todas las actividades humanas.

Hay transformaciones que se pueden realizar a corto plazo y otras que serán de más largo aliento, pero es imperioso actuar ahora. El costo de la inacción es más alto y creciente y perjudica más a los segmentos más marginados y vulnerables de la sociedad. Sin olvidar atender las demandas y desigualdades socioeconómicas históricas, simultáneamente se han de construir los peldaños de la transición.

La orientación de la transición hacia una sociedad y una economía resilientes y neutrales en carbono es de la mayor urgencia para asegurar la estabilización del clima en un promedio mundial de calentamiento que no sea mayor que 1,5 °C respecto de los niveles preindustriales. El conocimiento científico de la dinámica de la transición y sus distintos escenarios será indispensable para determinar con mayor precisión las alteraciones biofísicas y económicas en las distintas zonas del mundo. Con ello, se podrán implementar medidas de adaptación y facilitar otras transiciones, como la agroalimentaria, la energética o la del empleo y la protección social.

G. Conclusiones

América Latina y el Caribe tiene ante sí la oportunidad de orientar las transformaciones que, de cualquier forma, se están efectuando a nivel mundial en los ámbitos de los sistemas alimentarios, la energía, la digitalización, la educación, el empleo y la protección social, y el cambio climático. Esa reorientación parte de la necesidad de vislumbrar el horizonte, el objetivo de sostenibilidad que se desea alcanzar, es decir, el punto al que se quiere llegar, y, con ese punto en mente, trazar el rumbo planteando los caminos adecuados para incorporar los cambios de forma justa y sostenible, anticipando escenarios de futuro y planificando de manera prospectiva.

El análisis de la trayectoria del cumplimiento de los ODS que se hizo en el capítulo III indica que se necesitan grandes cambios para reencauzar dicha trayectoria hacia las metas que se desea alcanzar para 2030. De hecho, la información disponible permite conocer con bastante precisión el punto de partida, y, con ello, permite identificar cuáles son los aspectos prioritarios que se deben atender de forma más urgente.

América Latina y el Caribe no está en penumbras. La investigación realizada a nivel mundial ofrece un cúmulo considerable de herramientas que permitirán elegir los caminos que aseguren una transición justa hacia la sostenibilidad en los diversos ámbitos. Pero para ello hay que llevar a cabo acciones decididas, tanto desde el sector gubernamental como en alianza con todos los actores del desarrollo. Es indispensable fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de los encargados del diseño de las políticas públicas, como forma de dirigir esfuerzos de manera efectiva hacia las transiciones analizadas en este capítulo.

Las transiciones que aquí se han presentado y analizado son componentes centrales de la transformación del modelo de desarrollo, con la que se busca transitar del modelo actual de lento crecimiento del producto y la productividad, el empleo precario, el estancamiento del desarrollo social y del progreso material, y el deterioro de la naturaleza y el medio ambiente, a un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, que genere prosperidad, progreso social y mejor calidad de vida para la población latinoamericana y caribeña.

La aceleración de las seis transiciones a largo plazo exige nuevas estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, diseñados y ejecutados colectivamente por los actores sociales con la coordinación del Estado, para responder a las preguntas de qué, cómo y con qué recursos se deben ejecutar esas transiciones. Las respuestas tienen que ver fundamentalmente con el desarrollo de capacidades institucionales de diálogo social e inclusión, gobernanza, articulación público-privada, vinculación multiescalar y visión prospectiva, para impulsar iniciativas transformadoras en los patrones de desarrollo vigentes.

El proceso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha mostrado que la función del Estado es fundamental en la construcción de un futuro sostenible e incluyente. El Estado debe transformarse para retomar, fortalecido, sus funciones básicas como coordinador y articulador de las transiciones hacia la sostenibilidad. Se necesita un Estado desarrollista, impulsor de sectores con potencial transformador

y acelerador de procesos de aprendizaje para desarrollar capacidades, habilidades e innovación en todos los niveles; un Estado que crea mercados, apoyando a las empresas, fomentando la modernización tecnológica, eliminando cuellos de botella de infraestructura y propiciando el financiamiento para el desarrollo. La transformación del modelo de desarrollo exige un Estado capaz de impulsar la construcción de instituciones eficaces, la buena gobernanza y el diálogo social para la implementación exitosa de nuevas políticas públicas que estén a la altura de la crisis del desarrollo que atraviesa la región.

Los trabajos referentes a la Agenda 2030 han impulsado en la región procesos de diálogo con un propósito común, así como aprendizajes e intercambios de experiencias, lo que ha redundado en la instalación y el fortalecimiento de capacidades valiosas para el avance del desarrollo sostenible. Esta huella institucional puede aprovecharse y profundizarse para avanzar en las respuestas a los “cómo” del quehacer público en muy diversos ámbitos vinculados con la transición al desarrollo sostenible, próspero e inclusivo. Este se refiere directamente al desarrollo de las capacidades prospectivas necesarias para acometer de forma rápida, segura y con la adecuada flexibilidad las seis transiciones centrales antes descritas.

Aunque es posible promover otras transiciones que también aportarían a las necesarias transformaciones de los patrones de desarrollo, las transiciones propuestas en este capítulo recogen una masa crítica de cambios que tendrían una fuerte tracción sobre múltiples ODS.

En alguna medida, las transiciones de los sistemas alimentarios, energética, digital, educativa, del empleo y la protección social, y en el ámbito del cambio climático marchan con distinto grado de avance y profundidad a lo largo y ancho de la región. En algunos casos, existen procesos en curso que deben acelerarse; en otros, los procesos están a la deriva o se rigen por mercados imperfectos y hostiles para la población vulnerable, por lo que hay que encauzar la trayectoria hacia los escenarios deseados con adecuados sistemas de gobernanza que faciliten la colaboración entre todos los actores clave. Existen incluso algunos casos en que las transiciones están estancadas o ni siquiera se han iniciado, por lo que las acciones deben emprenderse con urgencia para mostrar avances a corto plazo y resultados a mediano y largo plazo.

En este contexto, el desarrollo de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones es un aspecto fundamental y necesario. En materia prospectiva, los ODS han hecho una importante contribución, pero, en general, los países de la región carecen de espacios para dialogar y desarrollar visiones de futuro en el quehacer de lo público. El pensamiento y la acción para el futuro deben ser parte del proceso de diseño y toma de decisiones de políticas públicas. El fortalecimiento de las capacidades prospectivas compete principalmente al Estado, pero también es menester su abordaje en la sociedad civil y el sector privado, así como en los Parlamentos para potenciar su función legislativa y alinearla con los escenarios de futuro hacia los que se desea avanzar. En este ámbito, los actores del desarrollo interactúan para facilitar:

- El seguimiento de megatendencias mundiales que afectan el desarrollo regional y ofrecen información, datos empíricos y aprendizajes para optimizar la toma de decisiones en el proceso de las transiciones sostenibles.
- La construcción participativa de escenarios futuros deseables del desarrollo y su apropiación por parte de los agentes del desarrollo.
- La elaboración del escenario de llegada, para facilitar la discusión y el diseño de estrategias de transición sostenibles.
- El apoyo al diseño y la ejecución de políticas públicas de Estado (prospectivas).
- La provisión de respuestas rápidas y eficaces frente a acontecimientos inesperados de alto impacto que trastocan el desarrollo y pueden descarrilar el “tren” de las transiciones.

- El establecimiento de una cultura del diálogo para prever y gestionar conflictos entre actores del desarrollo en el proceso de las transiciones, lo que facilita la obtención de consensos dentro de las comunidades, el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, u otros actores, así como entre ellos.

La CEPAL insiste en que la incorporación de la prospectiva en el quehacer público es necesaria para acelerar el avance hacia el cumplimiento de la Agenda 2030, pero también para aspirar al logro de objetivos más desafiantes más allá de 2030 (CEPAL, 2023b). Las seis transiciones analizadas en este capítulo están en proceso en la región y deben ser guiadas para que se encaminen a un destino deseado. Su trayectoria no puede dejarse solo librada a las fuerzas del mercado, ni al efecto de los vaivenes de la política, a choques del sector externo o al azar. La prospectiva combinada con el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones es una herramienta muy útil para impulsar las seis transiciones centrales hacia la materialización de un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en los países de la región.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- (2023c), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2023d), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies* (LC/TS.2023/154), Santiago.
- (2023e), *Informe de la Octava Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe* (LC/CMSI.8/6), Santiago.
- (2023f), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- CEPAL/FAO/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Programa Mundial de Alimentos) (2022), *Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial*, Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/UNESCO/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2024), *Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- FAO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros) (2023), *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*, Santiago.
- FOLU (Coalición para la Alimentación y Uso del Suelo) (2019), *Growing Better: Ten Critical Transitions to Transform Food and Land Use* [en línea] <https://www.foodandlandusecoalition.org/global-report/>.
- Geels, F. W. (2002), “Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study”, *Research Policy*, vol. 31, N° 8-9, diciembre.
- GNUDS (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible) (2023), *Seis transiciones: vías de inversión para alcanzar los ODS* [en línea] <https://unsdg.un.org/resources/six-transitions-investment-pathways-deliver-sdgs>.

- Guterres, A. (2022), "António Guterres (UN Secretary-General) remarks at press conference on WMO State of the Global Climate 2021 Report", 18 de mayo [en línea] <https://webtv.un.org/en/asset/k1q/k1qn00cy8a>.
- Huepe, M. (2024), "El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial/Fundación Ford/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Markard, J. (2020), "Introduction to sustainability transitions", presentación efectuada en el seminario web de la Network for Early Career Researchers in Sustainability Transitions (NEST), 26 de mayo.
- Ministerio de Educación de la Argentina (2020a), *Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019*, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (2023a), "Un pacto digital global: un futuro digital abierto, libre y seguro para todas las personas", *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, N° 5, Nueva York.
- _____(2023b), "Transformar la educación", *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, N° 10, Nueva York.
- _____(2023c), "Game-changers: fostering inclusion, strengthening social protection and decent jobs", 5 de octubre [en línea] <https://un-dco.org/stories/game-changers-fostering-inclusion-strengthening-social-protection-and-decent-jobs>.
- _____(2023d), "Game-changers: towards sustainable food systems: how to feed, not deplete the world", 28 de septiembre [en línea] <https://un-dco.org/stories/game-changers-towards-sustainable-food-systems-how-feed-not-deplete-world>.
- _____(2023e), "Game-changers: wired for good, digital connectivity for a sustainable future", 25 de octubre [en línea] <https://un-dco.org/stories/game-changers-wired-good-digital-connectivity-sustainable-future>.
- _____(2023f), "Game-changers: energy access and affordability. Powering ahead to 2030", 20 de septiembre [en línea] <https://un-dco.org/stories/game-changers-energy-access-and-affordability-powering-ahead-2030>.
- _____(2023g), "Game-changers: making the grade, transforming education by 2030", 12 de octubre [en línea] <https://un-dco.org/stories/game-changers-making-grade-transforming-education-2030>.
- OCDE/FAO (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2022), *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2022-2031*, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional de Trabajo) (2021), "Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia", *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021* [en línea] https://labordoc.ilo.org/permalink/41ILO_INST/kc2336/alma995152090402676.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), "Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México" [en línea] <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/diciembre-2020/costos-retornos-y-efectos-de-un-sistema-de-cuidado-infantil-universal-en-mexico>.
- Rodríguez, A. (2017), "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sistemas alimentarios sostenibles: una propuesta para la formulación de políticas integradoras", *serie Desarrollo Productivo*, N° 214 (LC/TS.2017/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sengeh, D. y R. Winthrop (2022), *Transformación de los sistemas educativos por qué, qué y cómo*, Washington, D.C., The Brookings Institution, junio.
- Swilling, M. (2020), *The Age of Sustainability: Just Transitions in a Complex World*, Routledge.
- TWI2050 (El Mundo en 2050) (2018), *Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals*, Luxemburgo, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2023), *Global Education Monitoring Report 2023. Technology in education: a tool on whose terms?*, París.
- UNESCO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otros) (2016), *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*, París.
- Vargas, L., C. Robles y E. Espindola (2021), "Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/216), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vera, A., M. Scasso y M. Tham (2022), *Los sistemas de información y gestión educativa (SIGED) en América Latina y el Caribe: desafíos y lecciones frente a la pandemia de la COVID-19*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).



CAPÍTULO V

Financiamiento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Introducción

A. Necesidades de inversión y financiamiento para los ODS

B. Movilización de recursos de fuentes internas

C. Movilización de recursos de fuentes externas

D. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En los capítulos II y III se describió el panorama de los avances y desafíos que existen en la actualidad en lo que respecta a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la región. Lo expuesto en dichos capítulos refuerza las afirmaciones del Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2023c) sobre la urgencia de lograr un aumento a gran escala del financiamiento para el desarrollo, tanto de fuentes internas como externas, con el objeto de financiar las cuantiosas inversiones necesarias para alcanzar los ODS. Las estimaciones recientes de esas necesidades adicionales oscilan entre el 3% y el 10% del PIB por año. Para poner estas cifras en perspectiva, es preciso subrayar que América Latina y el Caribe es una de las regiones en desarrollo que presenta un nivel más bajo de inversión total, con un promedio de alrededor del 20% del PIB durante los últimos 30 años.

La movilización y el uso eficaz de los recursos internos son fundamentales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Sin embargo, como resultado de los esfuerzos de los países para hacer frente al impacto que tienen sobre el desarrollo las crisis en cascada —como la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la crisis del costo de la vida y el cambio climático—, el espacio fiscal para realizar las inversiones a gran escala necesarias es muy limitado. Por otra parte, la arquitectura financiera internacional actual no ha podido respaldar la movilización de financiamiento estable y a largo plazo, a la escala requerida para combatir la crisis climática y alcanzar los ODS.

En este capítulo se analiza la evolución reciente de las fuentes de financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe, haciendo hincapié en las propuestas de política necesarias para recuperar el rumbo hacia el logro de los ODS.

En la sección A se revisan los datos empíricos disponibles sobre la magnitud de la brecha de financiamiento necesario para alcanzar los ODS, que a nivel mundial se ubica en torno a los 4 billones de dólares anuales. En el contexto de América Latina y el Caribe, la brecha de financiamiento supone la realización de inversiones adicionales de entre el 5,3% y el 10,9% del PIB anual, solo para mantener el crecimiento tendencial ante los efectos del cambio climático.

Sobre la base del reconocimiento de la primacía de la movilización de recursos públicos nacionales, principalmente a través de impuestos, para guiar el proceso de desarrollo, en la sección B se analizan los desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe a la hora de dinamizar los ingresos públicos.

La magnitud de las inversiones necesarias hace que sea preciso ampliar significativamente los flujos de financiamiento externo para complementar los esfuerzos realizados a nivel nacional, tema que se analiza en la sección C. Aunque los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) no alcanzan el objetivo de ser equivalentes al 0,7% del ingreso nacional bruto de los países donantes, y pese a que su importancia como fuente de financiamiento para el desarrollo en la región se ha ido reduciendo en términos relativos, esta asistencia sigue representando una fuente importante de recursos externos para algunos países de la región, lo que se detalla en la sección C.1. Desde la perspectiva de los países de América Latina y el Caribe, el acceso decreciente a recursos externos en condiciones concesionales es solo uno de los desafíos que plantea la arquitectura financiera internacional actual. Por ello, en la sección C.2 se detalla la propuesta realizada por el Secretario General de las Naciones Unidas para reformar dicha arquitectura financiera internacional. Teniendo en cuenta las profundas consecuencias para el desarrollo y los efectos duraderos sobre el crecimiento, la inversión, la pobreza y la desigualdad que pueden tener las crisis de la deuda, el sobreendeudamiento o el elevado servicio de la deuda (CEPAL, 2023a), así como la urgente necesidad de lograr la adicionalidad de los recursos financieros

para el desarrollo¹, la sección C.3 se centra en las propuestas destinadas a crear una solución duradera para los países que se enfrentan a un sobreendeudamiento. Por último, en la sección C.4 se discute el papel de los bancos de desarrollo en el aumento a gran escala del financiamiento para el desarrollo.

El capítulo concluye, en la sección D, con algunas consideraciones sobre lo que pueden hacer los países para lograr la significativa ampliación necesaria del financiamiento de recursos públicos y privados, de fuentes tanto internas como externas, para retomar el rumbo hacia el cumplimiento de los ODS.

A. Necesidades de inversión y financiamiento para los ODS

Las crisis en cascada experimentadas a partir de 2020 —incluidas la pandemia de COVID-19 y la crisis del costo de la vida, ocasionada por el repunte de los precios de los alimentos y productos energéticos provocado por la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania y el agudo endurecimiento de las condiciones de financiamiento internacional—, que se suman a los desafíos planteados por el cambio climático, han dado lugar a una gran divergencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo (Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2022; OCDE, 2022). Mientras que los primeros han desplegado recursos considerables para reducir los efectos de las crisis y estimular la recuperación, los segundos cuentan cada vez con menos espacio de políticas debido a que sus necesidades van en aumento y sus recursos son insuficientes. Como resultado, el avance global hacia el logro de los ODS se encuentra estancado (Naciones Unidas, 2023b).

De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2014) para la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Addis Abeba en julio de 2015, las necesidades de financiamiento para el logro de los ODS ascendían a varios billones de dólares anuales. De ese total, se estimaron necesarios 66.000 millones de dólares anuales para la erradicación de la pobreza, entre 5 y 7 billones de dólares para inversión en infraestructura, cerca de 3,5 billones de dólares para satisfacer las necesidades de financiamiento de pequeñas y medianas empresas (pymes), y alrededor de 7 billones de dólares para invertir en la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.

Pese al compromiso plasmado en la Agenda de Acción de Addis Abeba (Naciones Unidas, 2015), el financiamiento destinado al desarrollo sostenible ha sido insuficiente. En su publicación sobre financiamiento para el desarrollo *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021. A New Way to Invest for People and Planet*, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) estimó que, incluso antes de la pandemia, la brecha de financiamiento para el logro de los ODS era de aproximadamente 2,5 billones de dólares anuales.

Durante 2020, la brecha de financiamiento para el logro de los ODS se amplió un 56% y llegó a 3,9 billones de dólares anuales (OCDE, 2022). Casi dos terceras partes del ensanchamiento de la brecha de financiamiento se debe a los más de 900.000 millones de dólares utilizados por los países en desarrollo para enfrentar la pandemia, a lo que se sumaron una disminución de 689.000 millones de dólares en concepto de ingresos públicos debido al impacto de la pandemia sobre la actividad económica y una reducción de 143.000 millones de dólares en flujos de capital y de 5.000 millones de dólares en flujos de remesas. Esto solo se compensó parcialmente con el incremento de 63.000 millones de dólares de AOD.

¹ El concepto de adicionalidad de los recursos financieros para el desarrollo se refiere a aquellas situaciones en que la movilización de recursos financieros facilita la realización de inversiones que no se hubieran podido llevar a cabo sin esos recursos adicionales (Winckler Andersen, Hansen y Rand, 2021).



Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2022), esta brecha llegaría a los 4,3 billones de dólares anuales una vez considerados los efectos de la inflación, las restricciones que enfrentan los países en desarrollo para movilizar recursos públicos internos, el incremento del costo del servicio de la deuda pública y la volatilidad de los flujos de inversión privada.

La relevancia y urgencia de la lucha contra el cambio climático ha protagonizado el debate sobre la movilización de recursos financieros adicionales en el contexto del logro del financiamiento necesario para alcanzar los ODS. Como se explica en el capítulo IV, la transición climática, es decir, la implementación de las medidas necesarias para mantener el aumento de la temperatura media del planeta por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y continuar con los esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5 °C, como se estipula en el Acuerdo de París, incide sobre los 17 ODS. Además, las pruebas científicas indican que el cambio climático está ocurriendo a un ritmo más rápido de lo previsto, sus efectos y daños son mayores de lo anticipado, y el tiempo para tomar medidas correctivas se reduce rápidamente (IPCC, 2023). La acción climática supone una transformación de las economías, centrada en el cambio de los sistemas energéticos a través de la inversión en cero emisiones netas, adaptación, resiliencia y capital natural. Esto tiene implicaciones no solo climáticas, sino también en términos de desarrollo de patrones de crecimiento y desarrollo robustos e inclusivos, así como en lo que respecta a la consecución de los ODS en su conjunto.

De acuerdo con el grupo independiente de expertos de alto nivel sobre financiamiento climático (Songwe, Stern y Bhattacharya, 2022), las necesidades de financiamiento externo de los países en desarrollo —sin incluir a China— para garantizar una transición justa hacia economías inclusivas con bajas emisiones de carbono se estiman en 1 billón de dólares, de los cuales entre el 60% y el 65% corresponde a la transformación de los sistemas de generación, distribución y consumo de energía.

Aunque los compromisos nacionales e internacionales para hacer frente al cambio climático conllevan demandas adicionales de financiamiento para el desarrollo, también generan oportunidades de inversión que pueden contribuir al logro de los ODS y favorecer el crecimiento y el desarrollo sostenibles. Por ello, en un contexto de escasos recursos e incertidumbre económica, uno de los desafíos clave consiste en hallar oportunidades de inversión que permitan aprovechar la estrecha interdependencia entre la acción climática y el desarrollo sostenible.

La lucha contra el cambio climático resulta de particular relevancia para los países de América Latina y el Caribe, que sufren las consecuencias del cambio climático de manera desproporcionada. De los 50 países del mundo más afectados por el cambio climático, 13 se encuentran en la región. El aumento de las temperaturas y el cambio en las condiciones hidrometeorológicas, con una mayor incidencia de sequías y olas de calor, así como una mayor variabilidad de los niveles y patrones de precipitación, amenazan con socavar los factores determinantes del crecimiento económico, con lo que se reduce la productividad laboral, se altera la producción agrícola y se contribuye a una rápida depreciación del acervo de capital. Al mismo tiempo, el aumento de la frecuencia y gravedad de los fenómenos climáticos extremos, como huracanes e inundaciones, hace que estos se cobren cada vez más víctimas en la región.

De acuerdo con las estimaciones más recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023b), en un grupo de países seleccionados de la región², el impacto del cambio climático y la mayor intensidad de los fenómenos meteorológicos graves reducirían el nivel de actividad económica entre un 9% y un 12%, en comparación con un escenario contrafactual de crecimiento tendencial hacia 2050. El PIB per cápita seguiría una trayectoria similar, lo que reforzaría los bajos niveles que ya se registran en algunos países del grupo. Según estas estimaciones, compensar las pérdidas económicas causadas por el cambio climático exige un impulso de inversión sostenido sin

² Barbados, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Santa Lucía.

precedentes. Volver al nivel de PIB que supone el escenario de crecimiento tendencial exigiría una inversión adicional equivalente a un promedio de entre el 5,3% y el 10,9% del PIB anual. Las inversiones necesarias tendrían que abarcar toda la economía, de modo de impulsar una transformación de la oferta que genere un crecimiento económico dinámico, sostenido y sostenible³.

Si bien las estimaciones de las necesidades globales de inversión para alcanzar las metas de desarrollo son limitadas, en los estudios realizados también se constata que la magnitud de estos desembolsos podría ser muy grande (véase el cuadro V.1). Las estimaciones recientes de estudios sobre las necesidades globales de inversión en clima y desarrollo para los mercados emergentes y las economías en desarrollo, incluidas las de América Latina y el Caribe, consisten principalmente en ejercicios para calcular los gastos para cerrar las brechas observadas en infraestructura, haciendo especial hincapié en las de electricidad y transporte. Sin embargo, también se incluyen inversiones relacionadas con el clima (dirigidas, entre otras áreas, al uso de la tierra y la agricultura), ya sea de manera explícita (uso de la tierra o protección contra las inundaciones) o implícita (infraestructuras que podrían incluir consideraciones de adaptación climática). Aunque en estos estudios se emplean metodologías diferentes, las necesidades de inversión anuales previstas convergen en gran medida, y los desembolsos estimados se sitúan entre el 3% y el 8% del PIB anual. Estas estimaciones, no obstante, no suelen contemplar inversiones en educación, atención de la salud y otros elementos de la red de protección social, que son cruciales para garantizar una transición justa hacia una economía inclusiva con bajas emisiones de carbono.

Cuadro V.1
Selección de estudios recientes sobre las necesidades globales de inversión en clima y desarrollo, 2017-2022
(En porcentajes del PIB)

Agrupación	Fuente	Elementos considerados	Estimación de las necesidades anuales de inversión
Mercados emergentes (no se incluye China)	A. Bhattacharya y otros, <i>Financing a big investment push in emerging markets and developing economies for sustainable, resilient and inclusive recovery and growth</i> , Londres/Washington, D.C., Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment/Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres/ Brookings Institution, 2022	Capital humano, infraestructura sostenible, uso de la tierra, agricultura, ambiente, adaptación y resiliencia	6,8
Países de renta baja y media	J. Rozenberg y M. Fay, "Beyond the gap: how countries can afford the infrastructure they need while protecting the planet", <i>Sustainable Infrastructure</i> , Washington, D.C., Banco Mundial, 2019	Electricidad, transporte, saneamiento del agua, protección contra las inundaciones e irrigación	7,2: 4,5 (inversión de capital) 2,7 (mantenimiento)
América Latina y el Caribe	F. Castellani y otros, "Investment Gaps in Latin America and the Caribbean", <i>International Development Policy</i> , 11.1, 2019 [en línea] http://journals.openedition.org/poldev/2894	Infraestructura y lucha contra la pobreza extrema	10,6 en 2030 16,0 en 2030 (incluida la finalización de la educación secundaria)
	J. Rozenberg y M. Fay (2019)	Electricidad, transporte, saneamiento del agua, protección contra las inundaciones e irrigación	2,6 a 8,8, según el escenario
	M. Fay y otros, <i>Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More</i> , Washington, D.C., Banco Mundial, 2017	Infraestructura	3,0 a 8,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023*(LC/PUB.2023/11-P), Santiago, 2023.

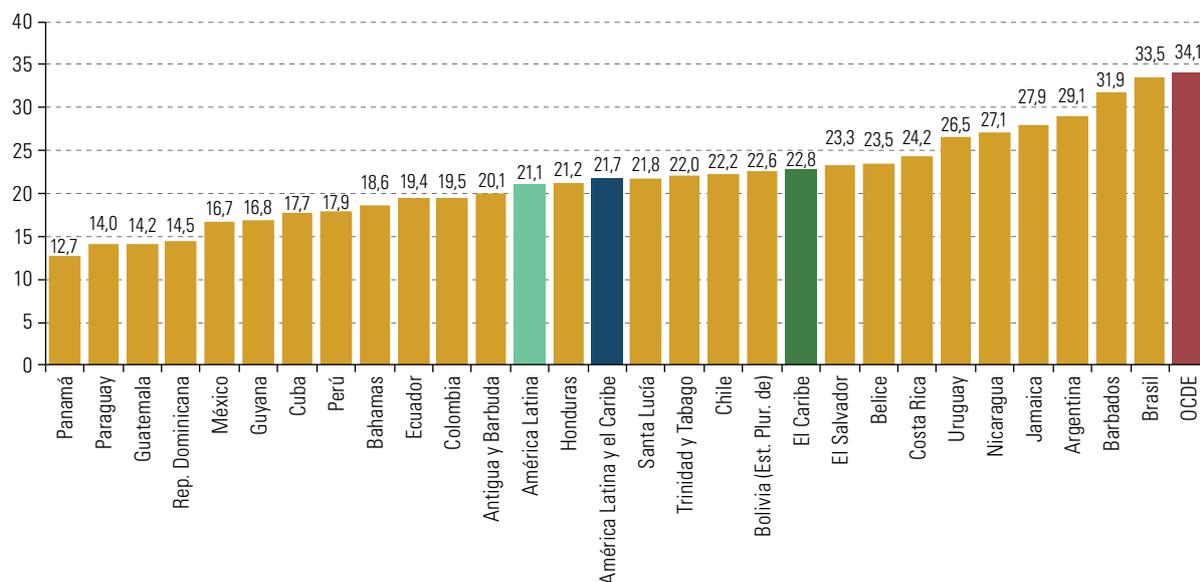
³ Es importante señalar que en estos valores anuales estimados no se tienen en cuenta las posibles ineficiencias en la ejecución de los proyectos de inversión ni la existencia de límites estructurales a la inversión adicional. Por lo tanto, los responsables de la formulación de políticas que quieran compensar las pérdidas producidas por el cambio climático también deberían considerar otras inversiones en áreas como investigación y desarrollo, educación y salud, a fin de reforzar la productividad total de los factores.

B. Movilización de recursos de fuentes internas

En América Latina, los ingresos públicos han sido históricamente insuficientes para atender las demandas de gasto público, lo que ha dado lugar a un sesgo deficitario de las finanzas públicas (CEPAL, 2020b) (véase el gráfico III.16). Como resultado, la postura fiscal de los países suele ser sumamente procíclica y exhibir un alto grado de volatilidad (Alesina, Tabelini y Campante, 2008; Talvi y Végh, 2005). Esta situación se traduce en la realización de ajustes fiscales que suelen ser de magnitudes significativas en las fases de contracción económica, lo que refuerza la fase descendente del ciclo. Los ajustes del gasto público generalmente se han producido a través de reducciones marcadas de la inversión pública, dado que este es uno de los principales renglones del gasto discrecional (Ardanaz e Izquierdo, 2017). Para revertir esta situación y dar sostenibilidad a una política fiscal que favorezca el desarrollo sostenible e inclusivo, es preciso fortalecer la movilización de recursos internos.

En particular, existe un amplio margen para reforzar la recaudación tributaria con el fin de aumentar la capacidad fiscal de los países de la región. Como se observa en el gráfico V.1, la recaudación promedio por concepto de ingresos tributarios es baja en comparación con la de los países de la OCDE, ya que América Latina y el Caribe presenta un promedio del 21,7% del PIB en 2021 (con una amplia variación regional), frente al 34,1% del PIB de los países de la OCDE.

Gráfico V.1
América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):
ingresos tributarios del gobierno general, 2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, París, OECD Publishing, 2023.

Existen muchas maneras en que los países pueden reforzar la recaudación tributaria a corto plazo. Es preciso tomar medidas rápidamente para combatir la evasión fiscal y revisar los elevados niveles de gasto fiscal. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que las pérdidas de ingresos por incumplimiento tributario en la región llegaron a los 325.000 millones de dólares en 2018, lo que equivale al 6,1% del PIB regional (CEPAL, 2020a). Los sistemas tributarios de algunos países recaudan menos de la mitad de los ingresos que deberían generar. Esto es especialmente notorio en el caso de los impuestos sobre la renta de las sociedades y sobre la renta de las personas físicas. De

hecho, se estima que las pérdidas vinculadas a los impuestos sobre la renta de las sociedades ascienden a entre el 0,7% y el 5,3% del PIB en América Latina (CEPAL, 2020a). Los gastos tributarios también representan una gran cantidad de ingresos no percibidos en la región, con un promedio del 3,7% del PIB en 2021, el equivalente al 19% de los gastos presupuestarios del gobierno central (CEPAL, 2023b)⁴. Los incentivos fiscales a la inversión también son significativos (alrededor del 1% del PIB) y deberían estar alineados con los objetivos vinculados al cambio climático (CEPAL/Oxfam, 2019; CEPAL, 2019).

Otro ámbito de creciente importancia es el de la tributación de la economía digital. La Declaración de Resultados sobre el Enfoque de Dos Pilares para Abordar los Desafíos Fiscales Derivados de la Digitalización de la Economía, aprobada por el Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios en julio de 2023 (OCDE/G20, 2023), es un importante paso adelante en este sentido. El objetivo del primer pilar es establecer un mecanismo para redistribuir parte de los beneficios de las mayores empresas multinacionales (alrededor de 100 empresas) a los países donde se utilizan o consumen sus bienes y servicios. El objetivo del segundo pilar es establecer un impuesto mínimo mundial sobre la renta de las sociedades (a una tasa del 15%) para las empresas multinacionales con un volumen de negocios anual de 750 millones de euros o más, a fin de limitar el traslado de beneficios, especialmente a través de paraísos fiscales.

Los países en desarrollo, no obstante, han manifestado su preocupación acerca de la Solución de Dos Pilares para Abordar los Desafíos Fiscales Derivados de la Digitalización de la Economía, y de los posibles beneficios derivados de esta. En ese sentido, el 22 de noviembre de 2023, la Segunda Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución, presentada por Nigeria en nombre del Grupo de los Estados de África, que llama a las Naciones Unidas a asumir un papel más destacado en los asuntos tributarios internacionales, en virtud de un convenio multilateral sobre cooperación fiscal internacional⁵. En particular, se busca establecer un mecanismo de cooperación tributaria internacional inclusiva y eficaz, a través de un marco o instrumento de cooperación internacional en cuestiones de tributación que se elaborará y acordará mediante un proceso intergubernamental de las Naciones Unidas. Es importante señalar que, desde la región, los países han impulsado la creación de la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para Latinoamérica y el Caribe (PTLAC), con el fin de promover intercambios de experiencias tributarias y establecer posiciones regionales para debates tributarios internacionales que promuevan una política tributaria favorable al desarrollo sostenible e inclusivo.

A mediano plazo, será preciso realizar reformas a fin de generar los recursos necesarios para poder impulsar la inversión, hacer frente al cambio climático y atender las crecientes demandas sociales. La consolidación del impuesto sobre la renta de las personas físicas será clave, ya que representa una de las principales brechas fiscales entre la región y la OCDE. En 2021, la recaudación promedio de este impuesto ascendió al 2,1% del PIB en América Latina y el Caribe y al 8,3% del PIB en la OCDE (OCDE y otros, 2023). También hay margen para ampliar y reforzar los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, que generan pocos ingresos, pese a su potencial, en una región tan desigual (CEPAL, 2021a).

La revisión y modernización de los regímenes fiscales que se aplican a la explotación de recursos naturales no renovables es otra tarea pendiente para muchos países productores de este tipo de recursos (CEPAL, 2022). Las reformas de estos sistemas son de particular relevancia, ya que el avance hacia un escenario de cero emisiones netas tendrá profundas consecuencias fiscales y macroeconómicas para los productores de petróleo y gas de la región (Titelman y otros, 2022). Los países mineros, por el contrario, pueden verse beneficiados en este escenario, lo que hace que sea todavía más importante establecer marcos fiscales progresivos antes de que aumente la demanda mundial de sus minerales y metales.

⁴ Las renuncias recaudatorias adoptan diversas formas, como exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas y diferimientos, entre otras. Su variedad otorga a los responsables de la formulación de políticas tributarias un conjunto de herramientas para el diseño de políticas públicas que contemplan la incorporación de una renuncia recaudatoria, pero cuyo impacto es heterogéneo, lo que da lugar a pérdidas de recaudación diferentes y a distintos cambios en el comportamiento de los beneficiarios. Esto resalta la importancia de evaluar la efectividad de la renuncia recaudatoria y contrastarla con sus costos (Campos Vázquez, 2022).

⁵ "Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación" (A/C.2/78/L.18/Rev.1).



La importancia de fortalecer la movilización de recursos internos adquiere mayor relevancia cuando se analizan los niveles de deuda pública en la región. En América Latina, la deuda pública bruta del gobierno central alcanzó un máximo del 56% del PIB en 2020, cuando los países tomaron medidas sin precedentes para enfrentar la pandemia de COVID-19 (véase el gráfico V.2). Si bien los niveles de deuda se han reducido desde entonces, sobre todo debido a la rápida recuperación del PIB nominal en un contexto de alta inflación, se mantienen históricamente altos. Asimismo, los niveles de deuda en el Caribe se están estabilizando después de un pronunciado aumento en 2020, si bien continúan siendo elevados, lo que representa una fuente de vulnerabilidad para estas economías, expuestas al impacto cada vez mayor del cambio climático.

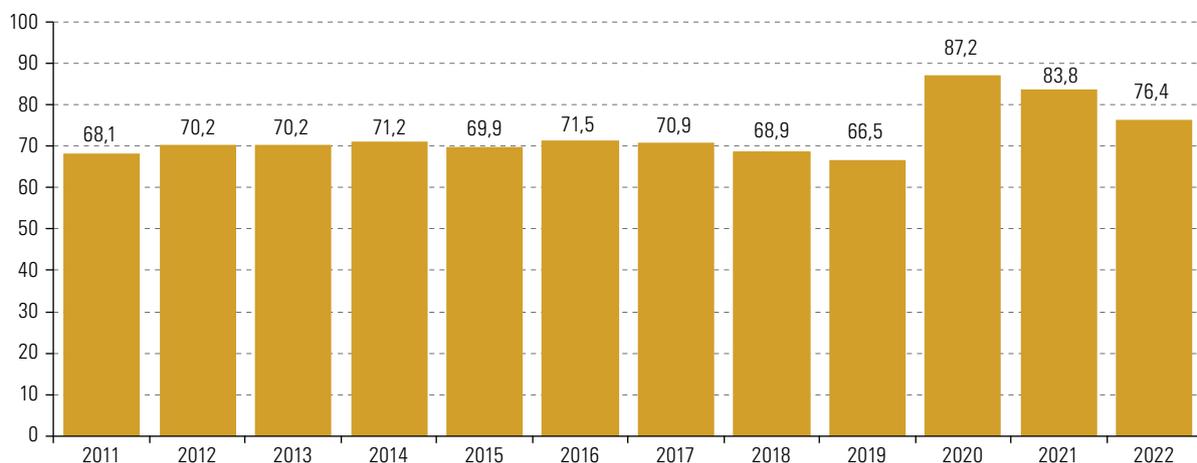
Gráfico V.2

América Latina (16 países)^a y el Caribe (13 países)^b: deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2022
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina



B. El Caribe



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/22-P), Santiago, 2023.

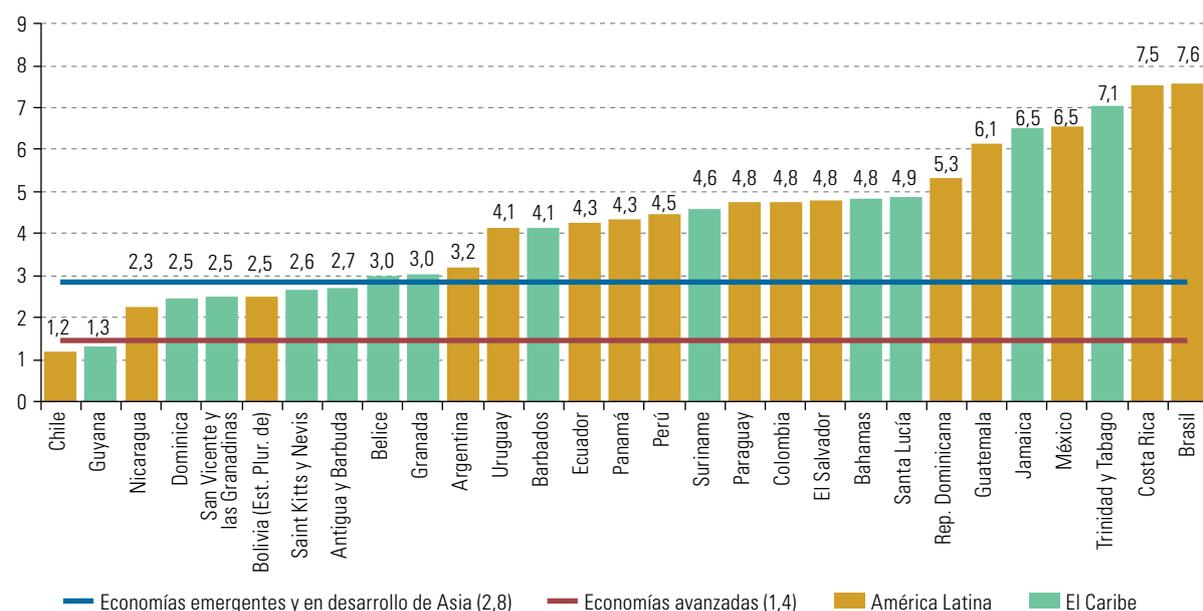
Nota: Promedios simples. En los casos del Brasil y Guyana, las cifras corresponden al gobierno general y el sector público, respectivamente.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Los niveles actuales de deuda pública son motivo de preocupación, y el costo del financiamiento de la deuda supone un obstáculo para sostener una política fiscal activa, a la vez que dificulta el cumplimiento de la meta 17.4. La tasa de interés efectiva de la deuda pública en la región es elevada y se sitúa muy por encima del promedio del 2,8% de las economías emergentes y en desarrollo de Asia (véase el gráfico V.3). Del mismo modo, las tasas de interés efectivas son mucho más bajas en las economías avanzadas (de un promedio del 1,4%). Las tasas de interés más altas de la región están asociadas, en gran medida, a la prima de riesgo de la deuda soberana emitida en los mercados internacionales y a las elevadas tasas de interés para emisiones en moneda nacional, generalmente en los mercados internos.

Gráfico V.3
América Latina y el Caribe y regiones y grupos de países seleccionados: tasas de interés efectivas de la deuda bruta del gobierno general, promedio de 2011-2022
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*, Washington, D. C., abril de 2023.

Nota: La tasa de interés efectiva se calcula como los pagos de intereses implícitos divididos por el nivel de deuda pública del año anterior.

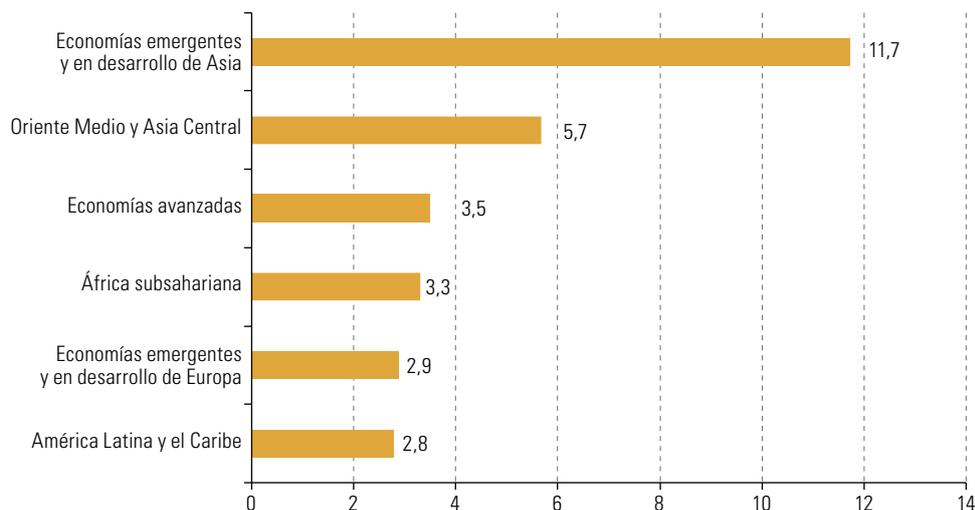
El aumento de los pagos de intereses ha contribuido a reducir el espacio fiscal del que disponen los Gobiernos de la región para emprender políticas activas que favorezcan el desarrollo sostenible e inclusivo (CEPAL, 2023a). Como se ilustra en el gráfico III.18, el peso relativo de los pagos de intereses en relación con otros gastos prioritarios es significativo. En promedio, esos pagos equivalen a más de la mitad del gasto social en educación, salud y protección social de los gobiernos centrales. En lo que respecta a la educación, la salud y la protección social, la proporción aumentó durante la última década, pese al incremento excepcional del gasto en esos ámbitos que se registró en 2020 debido a la respuesta del sector público a la pandemia de COVID-19. Este incremento se revirtió de manera parcial en 2021. El peso relativo de los pagos de intereses es especialmente desfavorable en lo que atañe a la inversión pública.

Los gastos de capital del gobierno central se redujeron notablemente durante la última década y se convirtieron en la principal variable de ajuste fiscal, en un contexto en que los países aplicaron medidas de consolidación fiscal para frenar el crecimiento de la deuda pública. En 2019, la formación bruta de capital fijo del gobierno general en América Latina y el Caribe alcanzó un promedio ponderado del 2,8% del PIB, lo que contrasta significativamente con los valores observados en las economías avanzadas y en las economías emergentes y en desarrollo de Asia (véase el gráfico V.4). En comparación, la inversión pública en las economías avanzadas fue equivalente a un 3,5% del PIB. El bajo nivel de inversión pública de la región queda en evidencia al compararlo con el de las economías emergentes y en desarrollo de Asia, que alcanza un promedio ponderado del 11,7% del PIB. En función de esto, el bajo nivel de inversión pública en la región se ha traducido en un acervo de capital público insuficiente para promover los servicios económicos necesarios para impulsar economías dinámicas y competitivas.

Gráfico V.4
Regiones seleccionadas: formación bruta de capital fijo y acervo de capital del gobierno general, 2015 y 2019

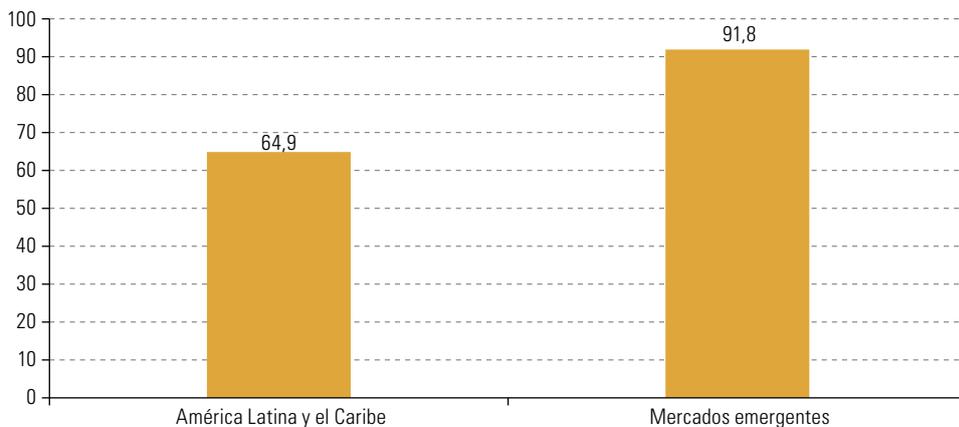
A. Formación bruta de capital fijo, 2019

(En porcentajes del PIB sobre la base de precios constantes)^a



B. Acervo de capital, 2015

(En porcentajes del PIB)



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

^a Los promedios ponderados se calculan sobre la base del producto interno bruto (PIB) en paridad del poder adquisitivo (PPA), en dólares internacionales a precios corrientes.

C. Movilización de recursos de fuentes externas

1. Asistencia oficial para el desarrollo

De acuerdo con los datos más recientes de la OCDE, el volumen de AOD emitido por los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)⁶ de la OCDE ascendió en 2022 a 211.400 millones de dólares a precios constantes de 2020⁷. Esto supone un aumento del 13,6% con respecto a 2021, que se explica, en gran medida, por los mayores recursos asignados a la acogida de personas refugiadas en los países donantes, así como a la ayuda bilateral destinada a Ucrania (OCDE, 2023). Como resultado, el total de la AOD desembolsada en 2022 representó un 0,36% del ingreso nacional bruto agregado de los Estados miembros del CAD, ligeramente por encima del 0,32% registrado en el período 2018-2021. Pese a este avance, la AOD proveniente de los países donantes es apenas la mitad del compromiso de los países desarrollados de dedicar un 0,7% del ingreso nacional bruto a la AOD con el fin de revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17)⁸. Además, los flujos registrados distan mucho de ser suficientes, en particular, frente a la imperiosa necesidad de incrementar los recursos externos para el financiamiento del desarrollo.

En términos relativos, los desembolsos de AOD recibidos por la región alcanzaron el 6,1% del total destinado a los países en desarrollo, proporción relativamente baja en comparación con las de África y Asia, cuya participación se elevó a tasas del 28,9% y el 25,1%, respectivamente. Esto refleja el hecho de que 20 de los 33 países de la región se consideran países de renta media-alta, es decir, con un ingreso nacional bruto per cápita de entre 4.466 y 13.845 dólares, según la clasificación del Banco Mundial⁹. Como se puede observar en el gráfico III.17, la preponderancia de países de renta media-alta en la región ha resultado en un estancamiento de las donaciones y una creciente importancia de los préstamos con algún grado de concesionalidad como modalidad de financiamiento alterno.

La ayuda bilateral recibida por los países de América Latina y el Caribe ha alcanzado, en promedio, los 6.053 millones de dólares anuales desde la aprobación de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase el gráfico III.17). Esta ayuda ha ido en ascenso a partir de 2020, y se ha incrementado un 4,8% en 2021 respecto de 2020. Entre los principales donantes, tres países miembros del CAD —Estados Unidos (29,3%), Francia (15,9%) y Alemania (13,9%)— concentraron poco más del 59% del monto acumulado recibido por la región en el último quinquenio (2017-2021), a lo que se suma la contribución de la Unión Europea (13,6%).

Pese a lo expuesto, la AOD sigue siendo una fuente importante de financiamiento externo para promover el desarrollo y el bienestar de las poblaciones en la región. Entre 2017 y 2021, la AOD neta recibida en relación con el ingreso nacional bruto de los países receptores en la región fue significativa y, en promedio, se ubicó en torno al 2% (véase el cuadro V.2). Asimismo, en lo que respecta a la formación bruta de capital, el indicador regional se situó alrededor de un 6%, y los desembolsos de AOD representaron, en ciertos casos, más del 10% de la acumulación de capital en el último quinquenio. La distribución de la AOD por sectores de actividad muestra la importancia del financiamiento externo para responder a los distintos desafíos que enfrentan los países de la región, en particular, a raíz de la reciente expansión de los desembolsos de AOD orientados a la protección del medio ambiente (véase el cuadro V.3). La tendencia reciente de la evolución de la AOD recibida en América Latina y el Caribe pone de relieve la necesidad de incrementar los recursos canalizados por los países donantes, en especial para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030.

⁶ El CAD está conformado por 32 países desarrollados, también miembros de la OCDE, más la Unión Europea.

⁷ Se trata de cifras preliminares que corresponden a la evaluación de la AOD en términos de equivalente de donación, donde solo la parte de la donación del préstamo se considera como AOD.

⁸ Durante el período 2020-2022, solo cinco países del CAD alcanzaron la meta de asignar el 0,7% de su ingreso nacional a la AOD: Alemania (0,78%), Dinamarca (0,71%), Luxemburgo (1,00%), Noruega (0,97%) y Suecia (0,98%).

⁹ De acuerdo con la actualización de la lista de los países elegibles para recibir AOD por parte del CAD en 2024 y 2025. En concreto, Belice y El Salvador fueron reclasificados de la categoría de renta media-baja a la categoría de renta media-alta. Solo Haití se mantiene en la categoría de renta baja, es decir, con un ingreso nacional bruto per cápita igual o inferior a 1.135 dólares.



Cuadro V.2

América Latina y el Caribe: asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en relación con el ingreso nacional bruto y la formación bruta de capital, 2017-2021

Países receptores	En porcentajes del ingreso nacional bruto	En porcentajes de la formación bruta de capital	Países receptores	En porcentajes del ingreso nacional bruto	En porcentajes de la formación bruta de capital
Antigua y Barbuda	1,2	3,1	Guyana	1,6	...
Argentina	0,0	0,1	Haití	5,6	30,8
Belice	2,3	12,0	Honduras	2,9	12,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,7	8,4	Jamaica	0,6	2,4
Brasil	0,0	0,2	México	0,1	0,3
Chile	0,0	0,1	Nicaragua	4,0	16,7
Colombia	0,5	2,4	Panamá	0,1	0,2
Costa Rica	0,2	1,0	Paraguay	0,5	2,2
Cuba	0,7	5,7	Perú	0,2	0,8
Dominica	8,8	18,4	República Dominicana	0,3	1,0
Ecuador	0,3	1,4	San Vicente y las Granadinas	7,3	...
El Salvador	1,0	5,3	Santa Lucía	3,1	...
Granada	3,7	...	Suriname	0,8	...
Guatemala	0,6	3,9	Uruguay	0,1	0,4
Región (promedio)	1,8	5,9			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial" [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023].

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

Cuadro V.3

América Latina y el Caribe: distribución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por sectores de destino, 2017-2021

Sectores	Evolución	Total acumulado (En millones de dólares a precios constantes)	Participación (En porcentajes)
I. Infraestructuras y servicios sociales		16 060	53,5
II. Infraestructuras y servicios económicos		5 343	17,8
III. Sectores de producción		2 625	8,7
IV.1. Protección general del medio ambiente		3 940	13,1
IV.2. Otros destinos multisectoriales		2 072	6,9
V. Total sectorial asignable (I+II+III+IV)		30 040	100,0
Ayuda bilateral total a todos los sectores		35 212	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Creditor Reporting System (CRS) [en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023].

La medición del ingreso per cápita no permite captar la complejidad de las especificidades y vulnerabilidades de los países de renta media, pese a condicionar el acceso a ciertas fuentes de financiamiento en términos preferenciales. Al igual que los países de renta baja de la región, los de renta media se enfrentan a la necesidad de cerrar brechas estructurales persistentes en materia de desigualdad y sistemas de protección social, baja productividad laboral y escasa inversión, dependencia de las materias primas, limitado espacio de política fiscal y poca disponibilidad de fuentes de financiamiento estables para garantizar, entre otras cosas, el acceso a servicios básicos como la educación y la salud (CEPAL, 2015)¹⁰. A esto se suma la urgencia de proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático, donde cobra particular relevancia el fomento de la capacidad de los países para afrontar las posibles crisis medioambientales. Estas dificultades se ven, además, agudizadas por un entorno actual con un alto grado de incertidumbre, marcado por una inflación mundial persistente, condiciones financieras más complejas y una carga elevada de la deuda externa, en medio de una intensificación de los conflictos geopolíticos.

Un primer paso para superar los desafíos actuales y a largo plazo a los que se enfrentan los países de renta media consiste en cumplir con la meta de larga data de las Naciones Unidas vinculada al aporte de los países donantes. A esto se agrega la importancia de impulsar el sistema de cooperación internacional, reformar la arquitectura financiera internacional para que los países en desarrollo puedan financiar de manera sostenida su acción climática y lograr una transformación productiva que los conduzca hacia una senda de desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo.

2. Reforma de la arquitectura financiera internacional

La arquitectura financiera internacional vigente fue diseñada por los países avanzados en 1945, después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, esta arquitectura ha demostrado ser inadecuada para un mundo que se enfrenta a los desafíos del cambio climático, la desigualdad extrema, mercados financieros con un alto grado de integración y vulnerables al contagio transfronterizo, así como profundos cambios demográficos, tecnológicos, económicos y geopolíticos (Naciones Unidas, 2023a).

En particular, la arquitectura financiera internacional no ha podido lograr la movilización de financiamiento estable y a largo plazo para realizar las inversiones necesarias para alcanzar los ODS. Además, se caracteriza por profundas desigualdades, brechas e ineficiencias. Entre ellas, destacan los mayores costos de financiamiento de los países en desarrollo, incluso cuando se consideran factores como el riesgo de incumplimiento, la menor liquidez y la volatilidad cambiaria y de políticas; el heterogéneo acceso a fuentes de liquidez en tiempos de crisis; la limitada inversión en bienes públicos globales, como la lucha contra el cambio climático, y la elevada volatilidad de los mercados de capitales, que se ha traducido en crisis financieras recurrentes.

En este contexto, el *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común, N° 6*, “Reformas de la arquitectura financiera internacional” (Naciones Unidas, 2023a) describe con claridad el camino que debe seguirse para reformar la arquitectura financiera y tributaria internacional en seis ámbitos: i) gobernanza económica mundial, ii) alivio de la deuda y costo de la deuda soberana, iii) financiación pública internacional, iv) red de seguridad financiera mundial, v) marcos regulatorios y de políticas que combatan el cortoplacismo en los mercados de capitales, vinculen mejor la rentabilidad del sector privado con el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y aborden la integridad financiera y vi) arquitectura tributaria mundial para un desarrollo sostenible equitativo e inclusivo (véase el recuadro V.1).

¹⁰ Véanse los informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cooperación para el desarrollo con países de ingreso mediano (A/76/375) de 2021 y la cooperación para el desarrollo con países de ingreso mediano (A/78/224) de 2023.



Recuadro V.1**Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común N° 6, “Reformas de la arquitectura financiera internacional”: propuestas para la reforma de la arquitectura financiera internacional**

El documento *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General* (Naciones Unidas, 2021), elaborado a petición de la Asamblea General en el marco del 75° aniversario de las Naciones Unidas, representa la visión del Secretario General, António Guterres, sobre el futuro de la cooperación internacional. En el informe se realiza un llamado al desarrollo de un multilateralismo interconectado, inclusivo y eficaz para ofrecer mejores respuestas y resultados a las personas y al planeta, y para que el mundo retome las acciones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para abordar los desafíos que plantea la deuda a nivel mundial y lograr el desarrollo sostenible, el *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común N° 6, “Reformas de la arquitectura financiera internacional”*: (Naciones Unidas, 2023) presenta propuestas concretas destinadas a reformar la arquitectura financiera y tributaria internacional. El objetivo es contar con un sistema financiero internacional más justo y eficaz, que apoye el desarrollo sostenible y la acción climática.

A continuación, se detallan las seis áreas en las que se enfoca la propuesta y sus respectivas líneas de acción:

Reformar y reforzar la gobernanza económica mundial

- i) Transformar la gobernanza de las instituciones financieras internacionales.
- ii) Crear un órgano representativo de primer orden para mejorar sistemáticamente la coherencia del sistema internacional.

Reducir el costo de la deuda soberana y crear una solución duradera para los países con sobreendeudamiento

- iii) Reducir los riesgos relacionados con la deuda y mejorar los mercados de deuda soberana en pro de los ODS.
- iv) Mejorar la resolución de las crisis de deuda mediante un proceso en dos fases: un mecanismo de renegociación de la deuda en apoyo del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, y, a medio plazo, una autoridad de deuda soberana inclusiva y representativa que elabore y aplique un marco jurídico multilateral para la reestructuración de la deuda soberana.

Incrementar sustancialmente la financiación para el desarrollo y el clima

- v) Incrementar sustancialmente los préstamos para el desarrollo y mejorar sus condiciones.
- vi) Cambiar los modelos de negocio de los bancos multilaterales de desarrollo y otros bancos públicos de desarrollo para que se centren en el efecto de los ODS y aprovechar más eficazmente la financiación privada para impulsar los ODS.
- vii) Incrementar sustancialmente la financiación para el clima, al mismo tiempo que se garantiza la adicionalidad.
- viii) Utilizar más eficazmente el sistema de bancos de desarrollo para incrementar los préstamos y el efecto de los ODS.
- ix) Garantizar que los más pobres puedan seguir beneficiándose del sistema de bancos multilaterales de desarrollo.

Reforzar la red de seguridad financiera mundial y proporcionar liquidez a los países que la necesiten

- x) Reforzar la inyección de liquidez y ampliar la red de seguridad financiera.
- xi) Combatir la volatilidad de los mercados de capitales.

Rehacer las normas para que el sistema financiero fomente la estabilidad con sostenibilidad

- xii) Reforzar la regulación y supervisión de las instituciones financieras bancarias y no bancarias para gestionar mejor los riesgos y controlar el apalancamiento excesivo.
- xiii) Hacer las empresas más sostenibles y reducir el ecoblanqueo.
- xiv) Reforzar las normas mundiales de integridad financiera.

Rediseñar la arquitectura tributaria mundial para un desarrollo sostenible equitativo e inclusivo

- xv) Reforzar las normas tributarias mundiales para encarar la digitalización y la globalización mediante un proceso inclusivo, de una manera que se ajuste a las necesidades y las capacidades de los países en desarrollo y otras partes interesadas.
- xvi) Mejorar el segundo pilar de la propuesta del Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los 20 (G20) para reducir los incentivos fiscales que causan despilfarro, al tiempo que se incentiva mejor la tributación en los países de origen.
- xvii) Crear marcos mundiales de transparencia tributaria e intercambio de información que beneficien a todos los países.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “Reformas de la arquitectura financiera internacional”, *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, N° 6, Nueva York, 2023, y *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, Nueva York, 2021.

Dadas las profundas consecuencias para el desarrollo y los efectos duraderos sobre el crecimiento, la inversión, la pobreza y la desigualdad que pueden tener las crisis de la deuda, el sobreendeudamiento y el elevado servicio de la deuda (CEPAL, 2023a), así como la urgente necesidad de lograr la adicionalidad de los recursos financieros para el desarrollo, las secciones C.3 y C.4 de este capítulo se centran en las propuestas dirigidas a crear una solución duradera para los países con sobreendeudamiento y en el papel de los bancos de desarrollo en el incremento sustancial del financiamiento para el desarrollo.

3. Reforma del marco de resolución de la deuda soberana

A partir de la crisis financiera mundial (2008-2009), todas las regiones en desarrollo del mundo han registrado una tendencia al alza en los niveles de deuda. Entre 2010 y 2019, la deuda bruta del gobierno general como porcentaje del PIB aumentó del 40,1% al 56,6%, del 47,3% al 68,1%, del 27,6% al 48,0% y del 26,7% al 51,5% en Asia, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Asia Central y África Subsahariana, respectivamente.

El aumento de la deuda y sus costos asociados no solo ha reducido significativamente el espacio de política de los países en desarrollo para aplicar medidas contracíclicas, a fin de paliar los efectos a corto plazo de la pandemia, sino que también ha limitado su autonomía para emprender un proceso de recuperación económica y social a largo plazo. Por el contrario, los países desarrollados implementaron estímulos fiscales a gran escala para complementar las medidas monetarias expansivas sin tener en cuenta sus condiciones financieras y paridades cambiarias, lo que refleja la asimetría en la autonomía del espacio de política de ambos tipos de economías.

Abordar el problema de la deuda, especialmente para los países de ingreso medio, resulta esencial para recuperar el crecimiento y la estabilidad de la economía mundial. Los países de ingreso medio representan el 75% de la población mundial, aproximadamente el 30% de la demanda agregada mundial y, lo que es más importante aún, el 96% de la deuda pública de los países en desarrollo (sin incluir China ni la India).

Las principales medidas que existen para mejorar la arquitectura internacional de gestión de la deuda soberana son la iniciativa de suspensión del servicio de la deuda, según la cual los países del Grupo de los 20 (G20) suspendieron temporalmente el servicio de la deuda de 73 países de ingreso bajo durante 2020, y el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, establecido por los países acreedores oficiales que forman parte del G20 y el Club de París para coordinar la renegociación de la deuda de los países que podían acogerse a la mencionada iniciativa.

Si bien dichas medidas dotaron de liquidez a estos últimos países durante la pandemia, no representan una solución a largo plazo para reducir la deuda y garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Por ejemplo, los países de renta media en dificultades no pueden acceder a ellas. En el caso de América Latina y el Caribe, solo ocho economías pueden participar debido a su clasificación como países de ingreso bajo (Haití), ingreso medio-bajo (Honduras y Nicaragua) e ingreso medio-alto vulnerables (Dominica, Granada, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía).

Además, el aplazamiento de la deuda que contempla la iniciativa se basa en el valor presente neto neutral y, como consecuencia, no reduce el pago total a los acreedores. Una vez que la iniciativa llega a su fin, los países tienen que pagar el valor capitalizado del principal de la deuda y los intereses diferidos. Esto supone que, después de su participación en los procesos del Marco Común, los países habrán recuperado el espacio fiscal para poder asegurar la sostenibilidad de su deuda. Sin embargo, no existen medidas ni iniciativas a nivel mundial que aseguren que los países en desarrollo puedan



crecer a tasas que garanticen la sostenibilidad de su deuda soberana. Además, como se mencionó en la sección anterior, los países se enfrentan a grandes limitaciones internas para aumentar los impuestos y financiar un mayor egreso por concepto de intereses.

Por último, la implementación del Marco Común ha sido lenta debido a los continuos problemas de coordinación. La principal limitación para la participación del sector privado en las renegociaciones y reestructuraciones de la deuda ha sido la ausencia de un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda soberana que aplique reglas equitativas tanto a acreedores como a deudores. Las iniciativas de alivio de la deuda generan incertidumbre con respecto a las obligaciones de pago de la deuda, y esto puede percibirse como equivalente al incumplimiento de la deuda, lo que conduce a rebajas de calificación por parte de las agencias de calificación crediticia y a una pérdida de capital por parte de los inversionistas privados.

Por su parte, las instituciones multilaterales como el Banco Mundial argumentan que la participación en mecanismos de reestructuración de la deuda puede poner en peligro su solvencia, ya que la suspensión afectaría sus propias calificaciones crediticias y costos de financiamiento, a menos que esta posibilidad se contrarreste con un mayor aporte de capital por parte de los países accionistas. Por último, a algunos países les preocupa que la participación en la iniciativa reduzca sus posibilidades de acceder a los mercados de capital privado, que es la principal fuente de endeudamiento soberano para los países en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe.

De acuerdo con la propuesta realizada por el Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2023a), la reforma del marco jurídico multilateral para la reestructuración de la deuda soberana exige dos conjuntos de medidas complementarias.

El objetivo del primer conjunto de medidas es reducir los riesgos en los mercados de deuda soberana y alinear los incentivos de dichos mercados con el logro de los ODS. En primer lugar, es necesario elaborar pautas, acordadas internacionalmente, sobre las responsabilidades de los acreedores y deudores soberanos. Dichas pautas podrían elaborarse a partir de los principios de endeudamiento y préstamo responsable (UNCTAD, 2012) e incluir criterios que tengan en cuenta los esfuerzos necesarios para el logro de los ODS. En segundo lugar, es preciso ampliar la información acerca de las emisiones, amortizaciones, acervos y tenencia de deuda soberana, haciendo hincapié en la inclusión de acreedores no oficiales, y actualizarla regularmente. En tercer lugar, es necesario fortalecer las metodologías utilizadas por las agencias de calificación crediticia para evaluar la sostenibilidad de la deuda, con miras a mejorar las perspectivas de logro de los ODS. Se debe distinguir, por ejemplo, entre crisis de liquidez y crisis de solvencia, e incorporar horizontes a mediano y largo plazo en el análisis de sostenibilidad, así como estimaciones del espacio fiscal disponible. En cuarto lugar, el diseño de instrumentos de deuda soberana se puede mejorar vinculando el servicio de la deuda a las capacidades de reembolso de los países, a través de, por ejemplo, la inclusión de cláusulas contingentes (Pérez Caldentey y Villarreal, 2023).

El segundo conjunto de medidas está orientado a mejorar el mecanismo de resolución de las crisis de deuda soberana. Para ello, se propone, en primera instancia, ampliar la cobertura del Marco Común a aquellos países de renta media que han acumulado volúmenes significativos de deuda soberana y necesitan reestructurarla. En segundo lugar, se debe implementar un mecanismo de negociación de la deuda soberana que permita superar los problemas de coordinación que existen entre los acreedores oficiales y entre estos y los acreedores privados. Por último, a mediano plazo, es necesario crear una instancia multilateral inclusiva y representativa que tenga la autoridad para reestructurar la deuda soberana.

4. Banca de desarrollo

Aunque el sistema financiero mundial tiene activos cuyo valor se estima cercano a los 430 billones de dólares (OCDE, 2020), esos recursos no necesariamente se orientan al financiamiento de los ODS ni fluyen hacia los países con más necesidades de financiamiento. La banca de desarrollo, establecida y mandatada por el sector público para financiar y facilitar inversiones con externalidades positivas orientadas al bien común, desempeña un papel clave en el apoyo a los esfuerzos de los países para promover los ODS, ya sea a través de financiamiento directo y asistencia para proyectos y programas en los sectores público y privado, o ayudando a movilizar y catalizar recursos públicos y privados hacia inversiones alineadas con los ODS (Chandrasekhar, 2022; PNUD, 2022).

El fortalecimiento de la capacidad de préstamo de la banca de desarrollo es una vía para expandir la movilización de recursos externos hacia los países en desarrollo. La capacidad de préstamo de los bancos de desarrollo puede incrementarse por tres medios diferentes, pero complementarios: una mayor capitalización, un uso más eficiente del capital y una mayor flexibilidad en los criterios de préstamo.

Los principales bancos multilaterales de desarrollo aumentaron su nivel de capitalización después de la crisis financiera mundial. Recientemente, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aumentó por octava vez su capital autorizado, que en abril de 2020 pasó de 5.000 a 7.000 millones de dólares (una ampliación del 40%), y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) aprobó en diciembre de 2021 el mayor aumento de capital de su historia (7.000 millones de dólares en capital pagado). Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó en 2022 una hoja de ruta para el aumento del capital de BID Invest, que se enfoca en el financiamiento al sector privado.

Otra manera de aumentar el monto de recursos de la banca de desarrollo es mediante el uso más eficiente de las bases de capital. En 2017, el Banco Asiático de Desarrollo fusionó los recursos del capital ordinario con los recursos destinados a préstamos en condiciones concesionales, lo que le permitió triplicar la base de capital. En 2019, el BID llevó a cabo una reestructuración similar que se tradujo en un aumento del 20% de la base de capital.

Por último, los bancos multilaterales de desarrollo pueden adoptar una mayor flexibilidad en los criterios de préstamo. Estas instituciones tienen espacio para reducir la relación entre los fondos propios y los préstamos hasta situarla en un nivel acorde con el de los bancos comerciales. En los bancos multilaterales de desarrollo, se adopta una postura conservadora en cuanto al nivel de recursos propios. En los principales bancos de este tipo, la relación entre los fondos propios y los préstamos oscila entre el 20% y el 60%, con lo que es superior a la de la mayoría de los bancos comerciales, cuya relación es del 10% al 15% (Humphrey, 2020)¹¹. En otras palabras, los bancos multilaterales de desarrollo tienen de 2 a 6 dólares de recursos propios por cada 10 dólares de préstamos otorgados, mientras que los bancos comerciales solo tienen de 1 a 1,50 dólares por cada 10 dólares de préstamos otorgados. Actualmente, la relación entre los fondos propios y los préstamos del Banco Mundial y del BID es de un 22,6% y un 38,2%, respectivamente.

Un estudio reciente centrado en el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el BID y el Banco Africano de Desarrollo muestra que, al adoptar criterios más flexibles para otorgar préstamos y aumentar su apalancamiento, estos bancos podrían triplicar conjuntamente su capacidad de préstamo de 415.000 millones de dólares a 1,3 billones de dólares. Según las conclusiones, el aumento del apalancamiento y el riesgo tendría un efecto mínimo en las calificaciones crediticias de estos bancos multilaterales de desarrollo. Un reciente estudio del G20 también afirma que la banca multilateral de

¹¹ Los fondos propios están constituidos por el capital desembolsado y las reservas acumuladas. Los préstamos abarcan los préstamos, las garantías y las inversiones de capital realizadas con fines de desarrollo.

desarrollo puede amentar sustancialmente su capacidad de préstamo, de 500.000 millones de dólares a 1 billón de dólares, sin que esto tenga mayor efecto en su calificación crediticia (Settimo, 2019; Maasdorp, 2021).

Es importante subrayar que el aumento de la capacidad de préstamo debe ir acompañado de iniciativas destinadas a superar las limitaciones técnicas e institucionales que presentan algunos bancos de desarrollo para movilizar financiamiento para el desarrollo. No todos los bancos de desarrollo tienen la misma capacidad de préstamo ni acceso a las mismas condiciones de financiamiento. Entre las principales barreras que encuentran los bancos de desarrollo para expandir su financiamiento hacia objetivos de desarrollo en general, y hacia objetivos climáticos en particular, destacan el acceso limitado a fuentes de financiamiento de bajo costo y un capital de largo plazo insuficiente. Algunos proyectos, sobre todo los relacionados con infraestructura, son de gran magnitud, exigen una inversión cuantiosa de capital inicial y tienen largos períodos de gestación. Otro obstáculo es la falta de experiencia y capacidad técnica para poder acceder a fondos y diseñar proyectos que sean compatibles con la oferta de financiamiento. También se presenta como barrera la falta de coordinación y articulación institucional público-privada, que es un requisito fundamental para el financiamiento de proyectos vinculados al logro de los ODS.

El sector público puede superar algunas de estas limitaciones mediante la asunción de más riesgos, la provisión de garantías, la mejora del crédito, la asistencia en la selección y evaluación de proyectos, el desarrollo de capacidades y una mayor diversificación de proyectos (Prasad y otros, 2022). La coordinación y la articulación entre los bancos de desarrollo a distintos niveles son fundamentales para potenciar la definición de una estrategia de financiamiento de los ODS. La banca de desarrollo multilateral puede ser un apoyo financiero y técnico importante para la banca de desarrollo subregional y nacional. Esto puede permitir reducir los costos y mitigar el riesgo financiero, mejorar la capacidad técnica para la elaboración y presentación de proyectos para obtener financiamiento para el desarrollo, y promover la articulación de la banca de desarrollo nacional con mecanismos de financiamiento mundiales. También podría profundizar el conocimiento y las posibilidades que ofrecen los mercados financieros.

D. Conclusiones

A nivel nacional, la movilización a gran escala de recursos públicos y privados exige un enfoque multidimensional que alinee la política fiscal con los ODS y, al mismo tiempo, cree las condiciones para desbloquear el capital privado y atraer inversiones. En materia fiscal, la CEPAL (2023b) ha propuesto establecer un nuevo pacto fiscal en el que se sienten las bases de un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas, centrado en el aumento de los ingresos permanentes para atender las necesidades de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental a través de un gasto público más eficiente y eficaz. Para ello, es necesario incrementar no solo el nivel de recaudación tributaria, sino también su progresividad y su capacidad para reducir las desigualdades de ingreso y riqueza.

La experiencia de los países de América Latina y el Caribe indica que existen numerosas oportunidades para que los países aumenten la recaudación tributaria a corto plazo mediante el abordaje de la evasión fiscal y la revisión de los costosos gastos tributarios. Revisar y modernizar los regímenes fiscales aplicados a la explotación de recursos naturales no renovables también es una tarea pendiente para muchos países productores. En este proceso, debería buscarse la alineación de los incentivos fiscales con los ODS, asegurando la coherencia entre las diferentes áreas de políticas.

A mediano plazo, resulta clave establecer pactos fiscales que permitan fortalecer el impuesto sobre la renta de las personas físicas, ya que este se considera el origen de la principal brecha tributaria entre la región y los países de la OCDE. Es importante extender el alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad. Los países también podrían considerar la implementación de impuestos ambientales y relacionados con problemas de salud pública. En los países productores de recursos naturales no renovables, se podrían revisar y actualizar los marcos fiscales aplicados al sector extractivo.

De forma complementaria, se propone desarrollar una perspectiva estratégica de la política de gasto público para mejorar su eficacia a la hora de reducir las brechas sociales, así como impulsar el potencial de crecimiento de la economía, priorizando medidas con un elevado rendimiento económico, social y ambiental. El gasto público no solo debe orientarse a atender las necesidades coyunturales, sino que también debe fomentar un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible a mediano y largo plazo.

En lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad de la banca de desarrollo de movilizar recursos financieros para el desarrollo sostenible, esta puede incrementarse a través de tres medios diferentes, pero complementarios: una mayor capitalización, un uso más eficiente del capital y una mayor flexibilidad en los criterios de préstamo. Además, el sector público puede apoyar los esfuerzos de la banca de desarrollo para obtener financiamiento de bajo costo a largo plazo mediante el otorgamiento de garantías, el fortalecimiento de capacidades y la diversificación de proyectos. Dichos esfuerzos pueden complementarse mediante la coordinación y articulación entre los bancos de desarrollo a distintos niveles.

En conjunto, todas estas medidas contribuirán a configurar un escenario en el que será posible incrementar el financiamiento a fin de poner en marcha las acciones necesarias para el cumplimiento de los ODS en la región.

Bibliografía

- Alesina, A., G. Tabetini y F. Campante (2008), "Why is fiscal policy often procyclical?", *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, N° 5, Hoboken, Wiley.
- Ardanaz, M. y A. Izquierdo (2017), "Current expenditure upswings in good times and capital expenditure downswings in bad times? New evidence from developing countries", *IDB Working Paper Series*, N° 838, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Attridge, S. y L. Engen (2019), "Blended finance in the poorest countries", *ODI Report*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Bhattacharya, A. y otros (2022), *Financing a big investment push in emerging markets and developing economies for sustainable, resilient and inclusive recovery and growth*, Londres, Instituto de Investigación Grantham sobre Cambio Climático y Medio Ambiente, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.
- Campos Vázquez, R. (2022), "Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castellani, F. y otros (2019), "Investment gaps in Latin America and the Caribbean", *International Development Policy*, vol. 11, N° 1
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- (2023b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- (2022), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- (2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- (2021b), "Una agenda innovadora de financiamiento para el desarrollo para la recuperación de América Latina y el Caribe", *Informe Especial COVID-19*, No. 12, Santiago.



- (2020a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- (2020b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- (2015), *Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media* (LC/L.3968), Santiago.
- CEPAL/Oxfam (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam International) (2019), “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago.
- Chandrasekhar, C.P. (2022), *Public Development Banks and the SDGs: A global architecture for global good*, París, Finance in Common.
- Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo (2022), *Financing for Sustainable Development Report 2022. Bridging the Finance Divide*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Fay, M. y otros (2017), *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Humphrey, C. (2020), “All hands on deck: how to scale up multilateral financing to face the Covid-19 crisis”, *Briefing papers*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, abril [en línea] <https://www.odi.org/publications/16832-all-hands-deck-how-scale-multilateral-financing-face-coronavirus-crisis>.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2023), *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginebra.
- Maasdorp, L. (2021), “Multilateral development banks can do more to aid the recovery. They have been held back by restrictive capital requirements and a desire to maintain AAA credit ratings”, *Financial Times*, 7 de septiembre.
- Naciones Unidas (2023a), *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común, N° 6*, “Reformas de la arquitectura financiera internacional”, Nueva York, mayo.
- (2023b), *The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition. Towards a Rescue Plan for People and Planet*, Nueva York.
- (2023c), *United Nations Secretary-General’s SDG Stimulus to Deliver Agenda 2030*, Nueva York.
- (2021), *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, Nueva York.
- (2015), “Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo”, Nueva York.
- (2014), *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*, Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023), *Development Cooperation Profiles*, París, OECD Publishing.
- (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023. No Sustainability without Equity*, París, OECD Publishing.
- (2020), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021. A New Way to Invest for People and Planet*, París, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2023), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, París, OECD Publishing.
- OCDE/G20 (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Grupo de los 20) (2023), “Declaración de Resultados sobre el Enfoque de Dos Pilares para Abordar los Desafíos Fiscales Derivados de la Digitalización de la Economía” [en línea] <https://www.oecd.org/tax/beps/outcome-statement-on-the-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2023.htm>.
- Pérez-Caldentey, E. y F. G. Villarreal (eds.) (2023), “Innovative financing instruments in Latin America and the Caribbean”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/229), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022), *The role of Public Development Banks in scaling up Sustainable Development*, Nueva York.
- Prasad, A. y otros (2022), “Mobilizing private climate financing in emerging market and developing economies”, *Staff Climate Notes*, N° 2022/007, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

- Rozenberg, J. y M. Fay (eds.) (2019), *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Settimo, R. (2019), "Higher multilateral development bank lending, unchanged capital resources and triple-a rating. A possible trinity after all?", *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, N° 488, abril.
- Songwe, V., N. Stern y A. Bhattacharya (2022), *Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development*, Londres, Instituto de Investigación Grantham sobre Cambio Climático y Medio Ambiente, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.
- Talvi, E. y C. Végh (2005), "Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries", *Journal of Development Economics*, vol. 78, N° 1, Ámsterdam, Elsevier.
- Titelman, D. y otros (2023), "Estimaciones del Impacto Fiscal de una Transición hacia Cero Emisiones Netas en los Principales Países Productores de Hidrocarburos de América Latina y el Caribe", Grupo de Trabajo sobre el Clima, el Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2022), "Financing for development: Mobilizing sustainable development finance beyond COVID-19", *Background note for the fifth session of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development*, Ginebra.
- (2012), *Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing*, Ginebra.
- Winckler Andersen, O., H. Hansen y J. Rand (2021), "Evaluating financial and development additionality in blended finance operations", *OECD Development Co-operation Working Papers*, N° 91, París, OECD Publishing.



CAPÍTULO VI

Conclusiones y recomendaciones generales

- A. Transitar hacia un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible
- B. Afrontar los desafíos para alcanzar los ODS
- C. Acelerar las transiciones hacia la sostenibilidad
- D. Incrementar las opciones de financiamiento
- E. Otras acciones relevantes para acelerar el avance hacia el cumplimiento de los ODS
- F. Reflexiones finales

A. Transitar hacia un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible

Los países latinoamericanos y caribeños enfrentan retos que se originan en el entorno mundial y en las dinámicas regionales propias. El sistema económico multilateral basado en reglas claras y predecibles, con cadenas globales de producción centradas en la búsqueda de la eficiencia, se encuentra en riesgo frente a la compleja situación geopolítica. Esto ha redundado en un mundo fragmentado en bloques regionales, con escasa cooperación para el desarrollo global.

Las potencias económicas del mundo renuevan sus carteras de políticas de desarrollo productivo y relocalizan sus centros de producción y las rutas de sus cadenas de distribución. Estas dinámicas tienen impacto en los países de América Latina y el Caribe, influyendo en la toma de decisiones que realizan para gestionar amenazas, aprovechar oportunidades y minimizar perjuicios en un marco global inestable, sobre el que la región no tiene control. Esto impone la necesidad de explorar y analizar las megatendencias mundiales y anticipar las mejores respuestas y estrategias.

En ese contexto, la región atraviesa por una crisis de desarrollo, que se manifiesta en la lenta evolución, el estancamiento e incluso el deterioro del progreso social y material, así como de la calidad de vida de la población. El ritmo de crecimiento económico es muy lento y el desarrollo productivo se rezaga frente a competidores internacionales; la productividad prácticamente se ha estancado en los últimos 20 años, y la pobreza y la desigualdad se mantienen en niveles demasiado altos.

Las acciones llevadas adelante durante varias décadas para impulsar a la región hacia un escenario de sostenibilidad han sido insuficientes, lo que pone en riesgo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La región requiere transitar aceleradamente hacia un modelo que apunte a transformaciones en el desempeño productivo, social y ambiental, con el desarrollo sostenible como objetivo central.

La urgencia de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible impone la necesidad de realizar profundas transformaciones de las políticas de desarrollo productivo y macroeconómicas (fiscales, monetarias, cambiarias), en el sentido de “qué” hacer y “cómo” hacerlo, de modo que faciliten la implementación de dicha Agenda y potencien su impacto en el crecimiento y la productividad, con una visión estratégica de largo plazo y con la participación de múltiples actores en todos los territorios.

Es necesario dirigir la mirada al horizonte lejano para facilitar la adopción de políticas públicas prospectivas, es decir, políticas con objetivos de largo plazo que sean resultado del diálogo y de acuerdos amplios, participativos e incluyentes entre los actores del desarrollo. Se requiere de un Estado renovado y de acuerdos democráticos sobre el papel de los actores, lo que debe redundar en la conformación de una gobernabilidad democrática y una nueva gobernanza del quehacer público.

Las políticas de desarrollo productivo ponen de relieve el potencial de las acciones coordinadas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, entre otros actores, para impulsar transformaciones estructurales duraderas dirigidas a lograr incrementos sostenidos de la producción y la productividad. Las iniciativas clúster son un buen ejemplo de políticas que han dado resultados alentadores y han generado aprendizajes valiosos en varios países de la región. Estas iniciativas se pueden integrar de manera fructífera con otras políticas y programas de desarrollo productivo en los niveles nacional y subnacional.

Se reitera la propuesta de enfocar esfuerzos en sectores dinamizadores, que los países y sus territorios podrían emplear como referencia para establecer prioridades en el marco de sus políticas de desarrollo productivo. Estos sectores dinamizadores están presentes, en diferente grado, en las economías de los países de la región y ofrecen tanto incentivos para el crecimiento de la productividad como oportunidades de inversión y de colaboración con otros países de la región y con otras regiones del mundo.

B. Afrontar los desafíos para alcanzar los ODS

El análisis de la evolución de los indicadores de seguimiento del avance hacia los ODS evidencia un panorama regional heterogéneo y complejo. Si bien se observa un buen desempeño en lo referente a algunos ODS, persisten desafíos en la mayoría de ellos, que obligan a actuar con urgencia para cambiar el rumbo y realinear en dirección a las metas aquellas trayectorias que fueron afectadas por la pandemia de COVID-19 y por el conjunto de fenómenos y crisis globales, a fin de retomar el camino para alcanzar los Objetivos definidos en 2015.

Las mejores previsiones respecto del cumplimiento de las metas son las correspondientes al ODS 3 (salud y bienestar), el ODS 7 (energía asequible y no contaminante), el ODS 9 (industria, innovación e infraestructuras) y el ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres). Las mayores posibilidades de fracaso en el logro de las expectativas corresponden al ODS 12 (producción y consumo responsables) y el ODS 13 (acción por el clima).

Por su parte, aquellos Objetivos en que se avanza por el camino correcto hacia la mayoría de las metas, pero con pronósticos de incumplimiento debido al bajo ritmo observado, son el ODS 1 (fin de la pobreza), el ODS 2 (hambre cero), el ODS 4 (educación de calidad), el ODS 5 (igualdad de género), el ODS 6 (agua limpia y saneamiento), el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), el ODS 10 (reducción de las desigualdades), el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

En un marco de una renovada colaboración entre los países y las subregiones (América del Sur, Centroamérica y el Caribe), será fundamental compartir experiencias relevantes dirigidas a acelerar el avance hacia el cumplimiento de los ODS, especialmente en los casos en que existen mecanismos institucionales subregionales propicios para la cooperación. Ello posibilitaría reducir las brechas entre las trayectorias observadas y los umbrales definidos en las metas, así como acortar las diferencias en el avance hacia los ODS que presentan los territorios dentro de un mismo país.

En lo particular, se enfrentan numerosos desafíos, pero al mismo tiempo se cuenta con múltiples fortalezas y oportunidades para retomar la ruta y acelerar el paso hacia el pleno cumplimiento de los cinco Objetivos que se analizan con mayor profundidad en este documento (los ODS 1, 2, 13, 16 y 17). En la mayoría de los casos, se debe realizar un esfuerzo adicional para incrementar el número de metas hacia la cuales existe una trayectoria de cumplimiento en 2030.

Para acelerar el paso hacia el cumplimiento del ODS 1 (fin de la pobreza), se requiere elevar el crecimiento económico y simultáneamente reducir las desigualdades, fomentando el empleo productivo y profundizando las políticas sectoriales de educación, salud, vivienda y acceso a servicios básicos, con una orientación enfocada en el cierre de brechas de género y territoriales. En segundo lugar, se debe impulsar el incremento de la cobertura y la suficiencia de los sistemas de protección social, sobre todo en materia de pensiones y transferencias a grupos con bajos ingresos, promoviendo su integralidad mediante una mayor articulación entre sus componentes, así como entre la protección social y otras políticas sociales. Es preciso garantizar la sostenibilidad de estos sistemas, mediante un aseguramiento del gasto que permita la implementación de las políticas sociales necesarias para el logro del ODS 1.

Con relación al ODS 2 (hambre cero), se debe enfrentar en todo el mundo la confluencia de crisis y conflictos que implican un retroceso en el combate al hambre y la inseguridad alimentaria, la desnutrición y, en general, la malnutrición. Es necesario tener en cuenta que la productividad de la generación de alimentos se ve limitada por los choques climáticos que ocasionan pérdidas en la producción y problemas de oferta que incrementan la inseguridad alimentaria. Para hacer frente a esos retos, América Latina y el Caribe necesita realizar inversiones que permitan producir más alimentos mediante sistemas alimentarios que tengan mayor resiliencia a los choques climáticos, utilizando

menos recursos y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Mediante estas inversiones se debe procurar también aumentar los ingresos de los productores y mejorar el acceso de la población a una dieta diversificada y saludable.

Con respecto al ODS 13 (acción por el clima), la región debe aumentar la velocidad de descarbonización de su economía entre cuatro y cinco veces para cumplir con los compromisos de reducción de emisiones de GEI, incrementado la inversión y fortaleciendo el desarrollo productivo en sectores esenciales para la transición mundial hacia la neutralidad en carbono (energías renovables, transporte sostenible, bioeconomía y economía circular, entre otros) y en aquellos que potencien el esfuerzo de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, así como la gestión de riesgos. La región es altamente vulnerable al cambio climático, por lo que es necesario cerrar las persistentes brechas de inversión en materia de reducción del riesgo de desastres (RRD), reconstrucción y ampliación de los sistemas de alerta temprana. También es impostergable que los países de la región, y la comunidad internacional en su conjunto, avancen en la coordinación de sus agendas en materia de cambio climático, desarrollo sostenible y RRD.

En lo referente al ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), para el combate a la violencia es necesario que las instituciones públicas encargadas de esa tarea recuperen la confianza de la ciudadanía y se fortalezcan, de modo de contar con un Estado garante de los derechos humanos. A fin de promover el Estado de derecho y garantizar el acceso a la justicia para todos, se necesita implementar políticas de justicia abierta y aprovechar las herramientas digitales para reforzar los sistemas de control y favorecer una mayor transparencia y rendición de cuentas respecto de los casos que se atienden en las distintas instancias judiciales. La solidez institucional, que presupone un mayor y mejor acceso de la ciudadanía a la información pública, facilita la colaboración y la toma de decisiones, permite planificar respuestas a eventos disruptivos y favorece la organización en estructuras participativas que hacen posible diseñar soluciones de manera conjunta, mediante el conocimiento colectivo.

En cuanto al ODS 17 (alianzas para lograr los Objetivos), la movilización de recursos internos está restringida por el bajo crecimiento, los altos niveles de deuda y la reducida carga fiscal, a lo que se suma la estrechez de los recursos internacionales, debido a la clasificación de la mayoría de los países de la región como países de renta media. Una mayor movilización de recursos, que favoreciera los avances tecnológicos en un contexto de mayores oportunidades comerciales, brindaría a los países la posibilidad de obtener ganancias de eficiencia, escala y aprendizaje, lo que incrementaría la productividad. Con ello se podría aumentar el crecimiento económico potencial, así como lograr la creación de más y mejores empleos y el incremento de la recaudación tributaria, que a su vez ampliaría el espacio fiscal para implementar nuevas políticas orientadas al desarrollo sostenible. Para llegar a ese escenario de mayor movilización de recursos se requieren más y mejores alianzas entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones internacionales, basadas en una visión, principios y valores compartidos, que conduzcan a la colaboración y el trabajo conjunto.

C. Acelerar las transiciones hacia la sostenibilidad

Seis transiciones son centrales para la transformación del modelo de desarrollo, dirigida a avanzar desde la situación actual de lento crecimiento, con empleo precario, estancamiento del desarrollo social y deterioro del medio ambiente, hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, que genere prosperidad y progreso social, y mejore la calidad de vida de la población latinoamericana y caribeña.

Las seis transiciones hacia la sostenibilidad —en las áreas de sistemas alimentarios, acceso a la energía y su asequibilidad, transformación digital, educación, empleo y protección social, y cambio climático— se encuentran en marcha en la región. Para su aceleración se requiere de nuevas estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de largo plazo, diseñados y ejecutados colectivamente por los actores sociales con la coordinación del Estado, para responder a las preguntas de qué se

debe hacer, cómo y con qué recursos. A fin de impulsar iniciativas transformadoras de los patrones de desarrollo vigentes se requiere el fortalecimiento de las capacidades institucionales de diálogo social e inclusión, gobernanza, articulación público-privada, vinculación multiescalar y visión prospectiva.

Se insiste en la incorporación de la prospectiva en el quehacer público para acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030, pero también para aspirar a objetivos más desafiantes más allá de 2030. Las seis transiciones mencionadas deben ser guiadas en un esfuerzo deliberado de los actores sociales, de modo que se dirijan a un destino deseado; su trayectoria no puede dejarse simplemente entregada a las fuerzas del mercado, ni al efecto de los vaivenes de la política, a choques del sector externo o al azar. La planificación estratégica y la prospectiva, combinadas con el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, son herramientas muy útiles para impulsar las seis transiciones centrales hacia la materialización de un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en los países de la región.

D. Incrementar las opciones de financiamiento

De acuerdo con estimaciones recientes, en América Latina y el Caribe las necesidades adicionales de inversión para avanzar hacia el desarrollo sostenible son de entre el 3% y el 8% del PIB regional por año. Sin embargo, el espacio fiscal es limitado y la arquitectura financiera internacional está caracterizada por profundas desigualdades e ineficiencias, por lo que no ha podido respaldar la movilización de financiamiento estable y de largo plazo para las inversiones necesarias a fin de combatir la crisis climática y alcanzar los ODS.

En el informe de políticas del Secretario General “Reformas de la arquitectura financiera internacional”¹, se describe un camino para reformar la arquitectura financiera y tributaria internacional en seis: i) gobernanza económica mundial, ii) alivio de la deuda y costo de la deuda soberana, iii) financiación pública internacional, iv) red de seguridad financiera mundial, v) marcos regulatorios y de políticas que combatan el cortoplacismo en los mercados de capitales, vinculen mejor la rentabilidad del sector privado con el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y aborden la integridad financiera y vi) arquitectura tributaria mundial para un desarrollo sostenible equitativo e inclusivo.

En el plano regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recomienda la movilización de recursos públicos y privados, con un enfoque multidimensional que alinee la política fiscal con los ODS y, al mismo tiempo, cree las condiciones para desbloquear el capital privado y atraer inversiones. Se propone establecer un nuevo pacto fiscal que oriente los incentivos fiscales en el sentido de los objetivos de desarrollo y sienta las bases de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dicho pacto debe centrarse en el aumento de los ingresos permanentes para atender las necesidades de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental a través de un gasto público más eficiente y eficaz. Para ello, es necesario incrementar tanto el nivel de la recaudación tributaria como su progresividad y su capacidad de reducir las desigualdades de ingreso y riqueza.

Para elevar la recaudación tributaria se precisa reducir la evasión fiscal y los costosos gastos tributarios, así como modernizar los regímenes fiscales aplicados a la explotación de recursos naturales no renovables. Se debe mejorar la eficiencia de la política de gasto público para reducir brechas sociales e impulsar el potencial de crecimiento de la economía, priorizando medidas con alto rendimiento económico, social y ambiental. El gasto público debe fomentar un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible a mediano y largo plazo.

Es posible incrementar las capacidades de la banca de desarrollo para movilizar recursos financieros a través de una mayor capitalización, un uso más eficiente de su capital y mayor flexibilidad en sus criterios de préstamo. El sector público puede apoyar los esfuerzos de la banca de desarrollo para obtener financiamiento de bajo costo a largo plazo, mediante el otorgamiento de garantías, el fortalecimiento de capacidades y la diversificación de proyectos.

¹ Naciones Unidas, “Reformas de la arquitectura financiera internacional”, *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, N° 6, 2023.

E. Otras acciones relevantes para acelerar el avance hacia el cumplimiento de los ODS

La implementación de la Agenda 2030 ha hecho evidente la relevancia de la participación de todos los actores del desarrollo: gobiernos nacionales, subnacionales y locales, asociaciones del sector privado y empresas de todos los tamaños y origen del capital, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, parlamentos, institutos de investigación e instituciones de educación superior, entidades de la cooperación internacional y entidades financieras regionales y globales. Es importante continuar impulsando la participación amplia, incluyente y democrática de los actores para fortalecer la conciencia pública, movilizar el apoyo de las múltiples partes interesadas, formar alianzas e impulsar mecanismos de coordinación para el seguimiento de los ODS.

También es relevante seguir robusteciendo los mecanismos de gobernanza de la implementación de la Agenda 2030 y los esfuerzos de seguimiento de los avances en relación con los ODS: 19 países de la región cuentan con una institución pública especialmente designada para su implementación y seguimiento. Entre 2016 y 2023, del total de 33 países de la región, 32 han informado al menos una vez sobre su progreso en la apropiación, seguimiento e implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional, mediante la presentación de exámenes nacionales voluntarios (ENV). Es relevante continuar realizando estos esfuerzos de seguimiento de los ODS a nivel nacional.

A nivel subnacional, es importante impulsar la elaboración de exámenes locales voluntarios (ELV), que tienen el potencial de alinear los planes nacionales de desarrollo y los ODS con las prioridades de los territorios, complementando los esfuerzos de seguimiento nacional y facilitando el diálogo entre distintos niveles de gobierno para la elaboración de políticas integradas, coherentes y coordinadas².

Los exámenes nacionales voluntarios y los exámenes locales voluntarios dejan lecciones y aprendizajes que apuntan a su evolución para convertirse en herramientas de análisis de la naturaleza, el avance y los desafíos de los ODS, y proveer insumos clave para la toma de decisiones de acciones y políticas que ofrezcan soluciones que permitan acelerar el paso hacia el cumplimiento de los ODS.

F. Reflexiones finales

Ante la crisis del desarrollo y el atraso relativo de la marcha hacia el cumplimiento de los ODS, se requiere en América Latina y el Caribe un cambio de rumbo en la conducción de las políticas públicas, el impulso de nuevas áreas estratégicas que lideren el proceso, la puesta en marcha de iniciativas transformadoras, una nueva gobernanza de las formas de hacer política pública, una participación efectiva y nuevas funciones de los actores sociales, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y el uso de nuevas herramientas, como la planificación estratégica y la prospectiva.

La región requiere una nueva gobernanza para el desarrollo, con acciones y políticas que impulsen procesos de transición en las áreas de los sistemas alimentarios, la energía, la transformación digital, la educación, el empleo y la protección social, y el cambio climático, que pueden contribuir significativamente a la transformación estructural en el tránsito hacia un escenario de productividad, inclusión y sostenibilidad del desarrollo.

² La CEPAL elaboró, con aportes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, una guía para la preparación de ELV, con el título "Territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe: guía para la elaboración de exámenes locales voluntarios a nivel subnacional". Su lanzamiento está previsto en el marco de la Séptima Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, que se realizará en abril de 2024 en la sede de la CEPAL en Santiago.

El proceso de implementación de la Agenda 2030 ha mostrado que la función del Estado es fundamental en la construcción de un futuro sostenible e incluyente. Es necesario un Estado proactivo que retome, fortalecido, sus funciones básicas como coordinador y articulador de las transiciones hacia la sostenibilidad. Se requiere un Estado que impulse a los sectores que tienen mayor potencial transformador y acelerador de procesos de aprendizaje para desarrollar las capacidades, las habilidades y la innovación en todos los niveles. También debe ser un Estado que cree mercados, apoyando a las empresas, fomentando la modernización tecnológica, eliminando cuellos de botella de infraestructura y facilitando inversiones para el desarrollo. La transformación del modelo exige un Estado capaz de impulsar la construcción de instituciones eficaces, la buena gobernanza y el diálogo social para la implementación exitosa de políticas públicas de nuevo cuño a la altura de la crisis del desarrollo que sufre la región.

Los trabajos en relación con la Agenda 2030 han impulsado en la región procesos de diálogo con un propósito común, así como aprendizajes e intercambios de experiencias, lo que ha redundado en la instalación y el desarrollo de capacidades valiosas para promover el avance del desarrollo sostenible. Esta huella institucional puede aprovecharse y profundizarse para avanzar en las respuestas a los “cómo” del quehacer público en muy diversos ámbitos vinculados con la transición justa hacia la sostenibilidad. El desarrollo de capacidades prospectivas es necesario para acometer de forma rápida, segura y con la adecuada flexibilidad las seis transiciones centrales descritas.

La Cumbre del Futuro, que se celebrará en septiembre de 2024, debe propiciar un fortalecimiento del compromiso con la Agenda 2030, así como políticas y acciones renovadas y audaces de todos los actores. Se debe persistir en el esfuerzo en relación con todos los ODS, con énfasis en aquellos cuyos indicadores muestran la mayor distancia respecto de los umbrales definidos. El escenario descrito para 2030, en particular la muy baja posibilidad de cumplimiento de casi un tercio de las metas, no debe ser motivo para cejar en el esfuerzo, sino, al contrario, para redoblarlo y así llegar a esa fecha en mejores condiciones para continuar trabajando por un futuro más productivo, inclusivo y sostenible para la región.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/FDS.7/3