

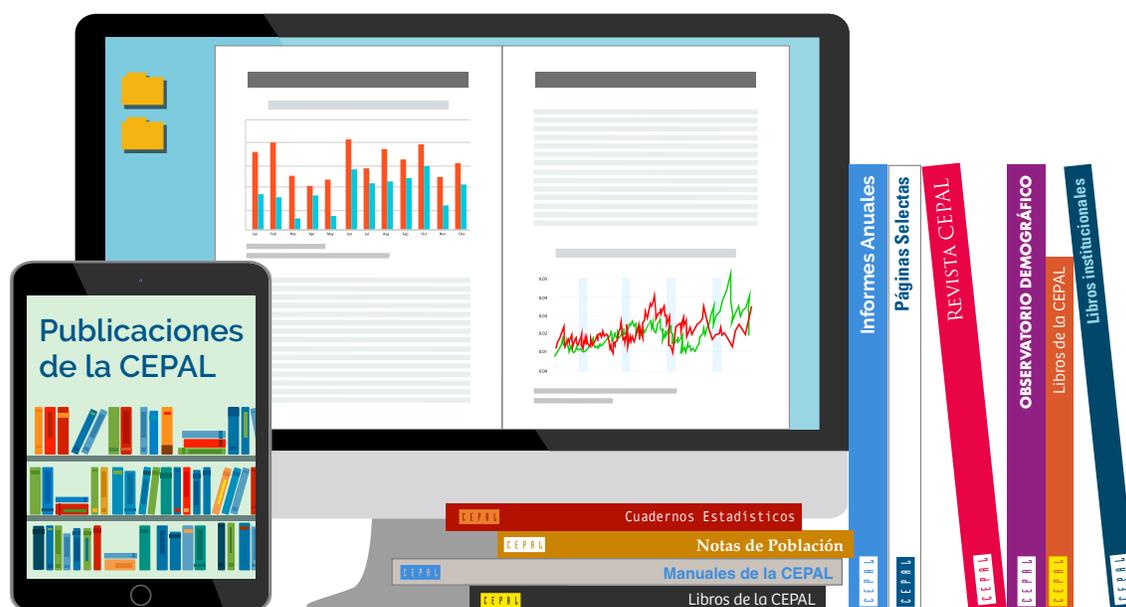
La Unión Europea y América Latina y el Caribe

Estrategias convergentes
y sostenibles ante
la coyuntura global



EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC

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.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea, celebrada en Bruselas, los días 16 y 17 de julio de 2018.

La coordinación del documento estuvo a cargo de Álvaro Calderón y Sebastián Rovira, funcionarios de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Contribuyeron a su preparación Leandro Cabello, Mathilde Closset, Marco Dini, Valeria Jordán, Jorge Patiño, Wilson Peres, Cecilia Plottier, Laura Poveda, Nunzia Saporito y Giovanni Stumpo de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial; Daniel Titelman, Jürgen Weller y Cecilia Vera de la División de Desarrollo Económico; Sebastián Herreros y Javier Meneses de la División de Comercio Internacional e Integración; Simone Cecchini, Beatriz Morales y Daniela Trucco de la División de Desarrollo Social; Eduardo Alatorre, David Barrio Lamarche y Carlos de Miguel de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; y Jeannette Sánchez de la División de Recursos Naturales e Infraestructura.

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto “Mejores políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina (EUROMIPYME)”, financiado por la Unión Europea.

Los puntos de vista expresados en este documento no reflejan necesariamente la opinión de la Unión Europea, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o de la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC).

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

Publicación de las Naciones Unidas • LC/TS.2018/56/Rev.1 • Distribución: L • S.18-00903
Copyright © Naciones Unidas, 2018 • Todos los derechos reservados • Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global* (LC/TS.2018/56/Rev.1), Santiago, 2018.

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

Índice

Prólogo	5
I. América Latina y el Caribe y la Unión Europea frente a la nueva coyuntura global	7
A. Los últimos años han sido testigos de un punto de inflexión en el avance de la globalización	9
B. Ha aumentado la incertidumbre con respecto al crecimiento potencial de los países, aunque se vislumbra cierta mejora de las perspectivas económicas	10
C. El posicionamiento global y las capacidades de crecimiento dependerán en gran medida del desarrollo manufacturero	11
D. En un mundo que avanza exponencialmente en la digitalización, el grado de desarrollo tecnológico de los países tendrá un papel protagónico	12
E. Conjuntamente con el desarrollo digital, el grado de madurez para impulsar la cuarta revolución industrial será clave en los procesos de desarrollo	13
F. La dinámica migratoria es otro factor relevante en los procesos de desarrollo, sobre todo para los países más avanzados	14
G. En este marco, y con miras a avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cada vez es más importante fortalecer el multilateralismo	15
H. El vínculo histórico y cultural entre ambas regiones refuerza la importancia estratégica de América Latina y el Caribe para la Unión Europea	17
I. El compromiso que ha demostrado la región con los ODS, que se ha materializado en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, complementado con la experiencia de la Unión Europea, puede constituirse en un pilar clave para el cumplimiento de la Agenda 2030	18
II. Panorama económico, social y ambiental	21
A. Situación macroeconómica	23
B. Situación social	35
C. Situación ambiental	46
III. Claves para un desarrollo productivo más inclusivo: el rol del conocimiento y la digitalización	57
A. La productividad es un requerimiento fundamental para que los países puedan desarrollarse y América Latina y el Caribe está al debe en ese ámbito	59
B. Ciencia, tecnología e innovación son ingredientes que no pueden estar ausentes en las estrategias de crecimiento y competitividad de los países	60
C. Los 10 años de bonanza de América Latina y el Caribe no han permitido revertir la escasez en materia de innovación ni avanzar hacia un cambio estructural progresivo	61
D. Este limitado compromiso con el desarrollo tecnológico se ha traducido en una exigua complejidad exportadora en los países de la región, comportamiento que contrasta con las economías europeas, que muestran un comportamiento dinámico y superavitario	64
E. El menguado grado de diversificación de las economías latinoamericanas es especialmente preocupante en un mundo que avanza aceleradamente hacia la economía del conocimiento y la digitalización	65
F. Por otra parte, el desarrollo y avance de la Internet de las cosas, la analítica de los grandes datos, la robotización y la inteligencia artificial determinarán el posicionamiento geopolítico y la distribución del ingreso y la riqueza mundial	68
G. La convergencia entre las tecnologías físicas y digitales, pilares de la cuarta revolución industrial, requiere un enfoque más colaborativo e integrado	69

H. La conectividad y la inversión en infraestructura serán así elementos fundamentales para que la región pueda avanzar en la economía y sociedad digitales	71
I. El desarrollo de capacidades y habilidades digitales también serán factores clave	72
J. En este contexto, reforzar la continuidad de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe se transforma en un blanco móvil	73
K. Por otra parte, aunque el acceso a las plataformas digitales ha permitido a los países y habitantes de América Latina acceder a una serie de servicios inimaginables, el desarrollo tecnológico digital continúa siendo exógeno	74
L. Para avanzar en la expansión de la economía digital es necesario avanzar hacia el desarrollo de un mercado digital regional, lo que permitiría potenciar el comercio e impulsar la integración regional	75
M. Pero no se trata solamente de avanzar en la innovación y lo digital; la preocupación por el cambio climático y el medio ambiente es cada vez más importante y requiere un nuevo enfoque que vincule innovación y sustentabilidad ambiental	76
IV. Integración comercial y productiva entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe	79
A. Comercio y cadenas de valor	81
B. Inversión extranjera directa (IED) para modernizar y fortalecer las estructuras productivas	93
V. Las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES): actores clave para el desarrollo	107
A. Características y desempeño de las MIPYMES	109
B. Principales avances de las políticas de fomento de las MIPYMES	115
VI. Nuevas instituciones para avanzar en el proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe	133
A. Las economías en transición enfrentan viejos retos y nuevos desafíos	135
B. La mejora de las tasas de crecimiento y los niveles de inclusión en los países de América Latina y el Caribe se ha traducido en un aumento de la clase media y una reducción sustantiva de la pobreza	136
C. La clase media emergente de América Latina y el Caribe tiene mayores demandas y es más crítica en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado	137
D. La percepción sobre la corrupción y la baja moral tributaria son elementos preocupantes en la región	138
E. El refuerzo y la reestructuración de las instituciones públicas son factores clave para que los países de América Latina y el Caribe puedan mejorar su bienestar y avanzar en el proceso de transición al desarrollo	139
F. Para repensar las instituciones se requiere un nuevo nexo entre el Estado, el mercado y la sociedad	140
VII. Espacios de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe	141
A. Ámbito de las políticas macroeconómicas	143
B. Espacios de cooperación para impulsar el desarrollo social	147
C. La mitigación del cambio climático, una prioridad urgente	149
D. Ciencia, tecnología e innovación, un espacio fértil para la cooperación birregional	153
E. Hacia una cooperación birregional estratégica en comercio e inversiones	154
F. La experiencia europea, un referente para el desarrollo de las empresas de menor tamaño y de las instituciones para su fomento	156
G. Cerrando brechas en materia de infraestructura: nuevos espacios para la cooperación birregional	158

Prólogo

Durante la última década, el mundo ha sido testigo de una serie de cambios tectónicos en los ámbitos geopolítico, económico y tecnológico que han marcado un punto de inflexión en el proceso de globalización e inserción internacional de los países. A estos cambios estructurales se suman otros factores relacionados con nuevas demandas globales vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El lento crecimiento económico y el menor dinamismo del comercio mundial experimentados a partir de la crisis de 2008-2009, junto con la acelerada revolución tecnológica impulsada por las plataformas digitales globales, la mayor preocupación por el cambio climático, los efectos medioambientales y los flujos migratorios, son el telón de fondo de un nuevo contexto mundial. En este escenario, China se ha posicionado como uno de los protagonistas.

Entre los recientes cambios en el contexto político global se destacan las modificaciones en la estrategia comercial y tributaria de los Estados Unidos, que han tensionado las relaciones entre los principales bloques económicos. Los Estados Unidos pasaron de un apoyo directo a la globalización sobre la base de negociaciones multilaterales a una orientación más centrada en acciones bilaterales y con una preeminencia nacional (*America First*, “los Estados Unidos ante todo”), abandonando, cuestionando o renegociando grandes alianzas como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) o el propio Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estos cambios en las estrategias económicas y políticas tienen importantes repercusiones en varios países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y tensionan los modelos de especialización productiva vigentes, los equilibrios de la balanza de pagos y los flujos de inversión, así como los flujos migratorios y de remesas.

Asimismo, la positiva dinámica económica que los países de América Latina y el Caribe han vivido en las últimas décadas ha llevado a que varios de ellos se posicionen como economías de ingreso medio alto y comiencen a experimentar nuevas demandas sociales, económicas e institucionales. Esto constituye un reto sin precedentes, sobre todo a la luz de la reciente y futura clasificación de muchos de estos países.

Estos y otros factores abren un espacio para repensar la cooperación entre los países miembros de la CELAC y la Unión Europea: una cooperación renovada y dinámica, con base en el multilateralismo, que vaya más allá de la integración comercial, que potencie la visión y los valores compartidos entre ambas regiones, que impulse la inversión y la conformación de una verdadera integración productiva, que propicie la transferencia tecnológica y la innovación, que favorezca la inclusión de las micro, pequeñas y medianas empresas, y que, en definitiva, permita avanzar en la consecución de un cambio estructural progresivo con mayores niveles de productividad, con más y mejores puestos de trabajo, además de mayores salarios. Es decir, una cooperación que permita avanzar hacia sociedades más modernas, productivas e inclusivas.

El presente documento constituye un esfuerzo conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Unión Europea y la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC), que con una óptica comparada de la experiencia vivida por los países en ambas regiones, intenta identificar espacios y líneas de cooperación birregional que permitan avanzar en este ámbito considerando el nuevo contexto en el que muchas de las economías de América Latina se empiezan a configurar como de desarrollo en transición.

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

Stefano Manservigi
Director General
Dirección General de
Cooperación Internacional y
Desarrollo de la Comisión Europea

Leonel Fernández
Presidente
Fundacion EU-LAC

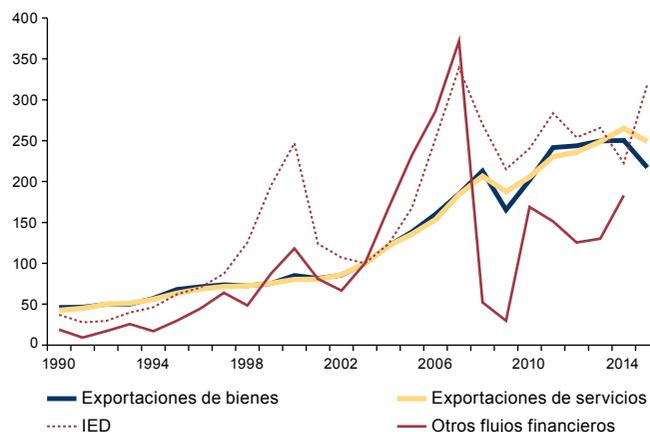
I. América Latina y el Caribe y la Unión Europea frente a la nueva coyuntura global

A. Los últimos años han sido testigos de un punto de inflexión en el avance de la globalización

- En los últimos años se han producido cambios económicos, sociales y geopolíticos que constituyen un punto de inflexión o de crisis de la globalización que afecta directamente la inserción internacional de América Latina y el Caribe y sus relaciones multilaterales, incluidas las que mantiene con la Unión Europea.
- Dos grandes cambios políticos signaron ese proceso de cambio: la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea (*brexit*) y las políticas y decisiones llevadas adelante por el nuevo Gobierno de los Estados Unidos que asumió en enero de 2017. Estos eventos ocurrieron con un telón de fondo de largo plazo, entre cuyos hechos más relevantes se incluyen el lento crecimiento de la economía y el comercio mundiales después de la crisis de 2008-2009, la aceleración de la revolución tecnológica, el avance de China en la economía y geopolítica globales, la acentuación de la desigualdad en gran parte de los países del mundo y la persistencia y agudización de la crisis ambiental. El impacto de esos procesos en la dinámica socioeconómica de la región difiere ampliamente según los países y sus patrones de inserción internacional, resultado de su heterogeneidad productiva.
- El bajo crecimiento de la economía global, concentrado inicialmente en las economías más desarrolladas (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) y extendido luego a las que sufrieron fuertes choques por el deterioro de los precios de los productos básicos basados en recursos naturales (América Latina y el Caribe, y África) se refleja

en la lenta evolución de los flujos de comercio de bienes y servicios, de financiamiento y de inversión extranjera directa. Si bien algunos de esos flujos se han recuperado en términos absolutos, con relación al producto se mantienen en niveles similares o inferiores a los anteriores a la crisis. En particular, el comercio de bienes ha perdido su papel de dinamizador del crecimiento económico y sus tasas de crecimiento son las más bajas de la posguerra.

■ Gráfico I.1 ■
Principales flujos comerciales, de inversión y financieros en el mundo, 1990-2015
(En índice 2003=100)



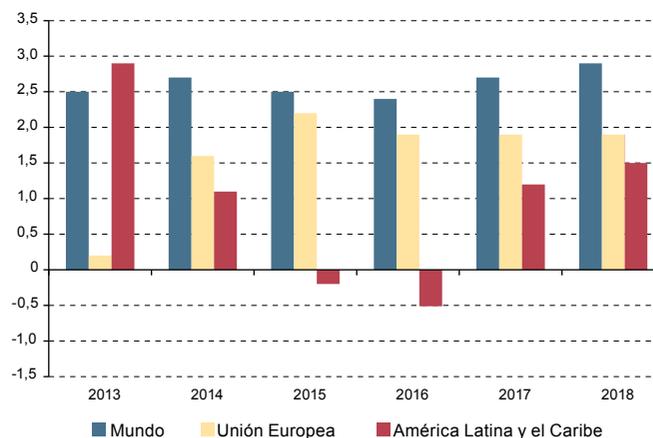
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2697-P), Santiago, 2016.

B. Ha aumentado la incertidumbre con respecto al crecimiento potencial de los países, aunque se vislumbra cierta mejora de las perspectivas económicas

- En general, las perspectivas de crecimiento se han visto beneficiadas por un entorno económico y financiero global relativamente favorable, mientras que persiste una serie de riesgos de origen geopolítico. A nivel global, a finales de 2017 las señales apuntan a mayores ritmos de crecimiento del producto y del comercio, aunque con tasas más bien bajas para un período de recuperación, lo que se combina con una fuerte incertidumbre sobre la solidez de este repunte, que influye en el comportamiento de los mercados y las preocupaciones de los encargados de tomar decisiones, en particular en las áreas macroeconómicas.
- En América Latina y el Caribe también hay indicios de aceleración del crecimiento, aunque con tasas agregadas muy bajas en términos históricos. Una vez más hay que resaltar la heterogeneidad entre países. Mientras la gran mayoría de las economías está creciendo—algunas incluso a tasas superiores al 5%—, los malos resultados agregados se explican por tres economías: las de Argentina, el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de); sin embargo, en los primeros dos casos hay señales de recuperación que podrían acentuarse en 2018.
- Tales previsiones se formulan en un contexto incierto. Por un lado, no está claro el impacto sobre el crecimiento de los cambios políticos que se produjeron en la región en el bienio pasado, que han aumentado el peso de gobiernos más favorables a la economía de mercado y a una inserción internacional congruente con el patrón dominante. Este hecho se ha traducido en cambios en la estrategia de relaciones económicas internacionales (Argentina) y en fuertes reformas internas, como las que se observan en el Brasil en las áreas fiscal, laboral y de privatizaciones. Por otra parte, se modifica la estrategia comercial de los Estados Unidos, que pasa de un apoyo e impulso a la globalización sobre la base de negociaciones multilaterales a una orientación

más centrada en la preeminencia nacional (*America First*, los Estados Unidos ante todo) y en el abandono de megaacuerdos como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) o la renegociación desde posiciones de fuerza de acuerdos de menor alcance geográfico como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estos cambios aumentan la incertidumbre para la inversión extranjera directa en plataformas de exportación, fenómeno ya patente en el caso de México, con posibles efectos sobre acuerdos que tuvieron como base el TLCAN (como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos y los acuerdos bilaterales con países como Chile, Colombia y el Perú).

■ Gráfico I.2 ■
Mundo, Unión Europea y América Latina y el Caribe: crecimiento y proyecciones
 (En porcentajes)



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

C. El posicionamiento global y las capacidades de crecimiento dependerán en gran medida del desarrollo manufacturero

- La reformulación de la estrategia de globalización de los Estados Unidos —sujeta a cómo evoluciona la correlación de fuerza entre los grupos proteccionistas y los favorables al patrón previo de globalización— responde a razones ideológicas, a una lectura de la dinámica de los mercados laborales y de manera importante a los persistentes desequilibrios comerciales, exacerbados por la magnitud y continuidad de los superávits de China y, en menor medida, de Alemania, el Japón y México.
- Dado que esos cuatro superávits se sustentan en exportaciones manufactureras, esa industria ha vuelto a ocupar un lugar central en la discusión de políticas, que no tenía desde los años ochenta, cuando diversos países europeos pusieron en marcha sus programas de

reconversión industrial. El debate sobre el efecto de la globalización en la capacidad manufacturera de los países, en este caso los Estados Unidos, aún está abierto. Por un lado, se acentúa el peso del cambio tecnológico como el principal determinante de la reducción del empleo manufacturero y de la dinámica salarial, asignando un papel secundario a las políticas industriales y comerciales, y a la estrategia de globalización. Por el contrario, hay posiciones que resaltan que, sin desconocer el peso de la disrupción tecnológica, los acuerdos comerciales y las políticas industriales de los socios comerciales de los Estados Unidos —en particular China— han reforzado la desindustrialización, con la consiguiente pérdida de empleos relativamente bien pagados.

■ Cuadro I.1 ■

Estados Unidos: balanza comercial con los principales países, 2016^a

(En millones de dólares y porcentajes)

	Total	Porcentaje	Manufacturas	No manufacturas	Energía
Mundo	-735 462	100	-635 935	-40 097	-59 431
China	-347 038	47	-368 885	19 778	2 069
Japón	-68 938	9	-81 455	10 598	1 919
Alemania	-64 865	9	-61 022	-4 080	236
México	-63 192	9	-68 628	-6 140	11 576
Irlanda	-35 948	5	-33 227	-2 714	-7
Viet Nam	-31 958	4	-32 623	712	-47
Italia	-28 457	4	-25 283	-3 645	472
República de Corea	-27 666	4	-33 217	6 266	-716
Otros países	-67 401	9	68 405	-60 873	-74 933

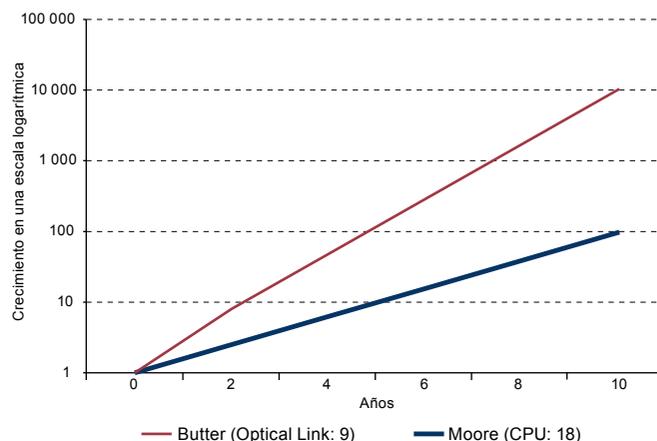
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), Interactive Tariff and Trade DataWeb [en línea] <https://dataweb.usitc.gov/>.

^a Sobre la base de USITC, "A Note on U.S. Trade Statistics", 22 de agosto de 2014 [en línea] <https://www.usitc.gov/publications/research/tradestatsnote.pdf>.

D. En un mundo que avanza exponencialmente en la digitalización, el grado de desarrollo tecnológico de los países tendrá un papel protagonista

- La aceleración de la revolución tecnológica, en particular la digital, es ampliamente reconocida. Sobre la base de regularidades empíricas como la ley de Moore (la capacidad de procesamiento se duplica cada dos años) y la ley de Butter (la capacidad de transmisión por fibra óptica se duplica cada nueve meses), se ha afirmado la existencia de tendencias exponenciales en el desarrollo de las tecnologías. Si bien tales tendencias son insostenibles en el largo plazo, sí es posible que caractericen el momento actual de creciente dinamismo en materia de *hardware*, plataformas y aplicaciones.
- La masificación de las tecnologías móviles y del uso de Internet han impulsado la ubicuidad de las tecnologías digitales, dando lugar a nuevos patrones de consumo, de relacionamiento y de producción. En ese proceso —que se traduce en bloques tecnológicos como los de computación en la nube, grandes datos e Internet de las cosas— cumplen un papel central las plataformas globales de agregación, tales como Google o Facebook en Occidente o Baidu o Alibaba en China. Las tecnologías más avanzadas en materia de robótica e inteligencia artificial se construyen sobre la base de esas plataformas, lo que tiene fuertes connotaciones geopolíticas en términos del equilibrio entre los grandes bloques.

■ Gráfico I.3 ■
El crecimiento exponencial de las capacidades de cómputo y conexión^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Ley de Moore (1965) y la Ley de Butter (2011).

^a La Ley de Moore predice que las unidades de procesamiento central duplican su capacidad cada 18 meses. Este crecimiento permite que cada nuevo dispositivo aumente su capacidad de capturar y analizar más tráfico de datos. Sin embargo, ante el incremento del tráfico, se requiere mayor capacidad de almacenamiento. La Ley de Kryder estima que la densidad de almacenamiento se duplica cada 12 meses. Así, se consolida un escenario donde la velocidad de tráfico crece más rápido que la capacidad de procesamiento y de almacenamiento. La Ley de Butter de la fotónica muestra que la capacidad de la red óptica se duplica en solo 9 meses.

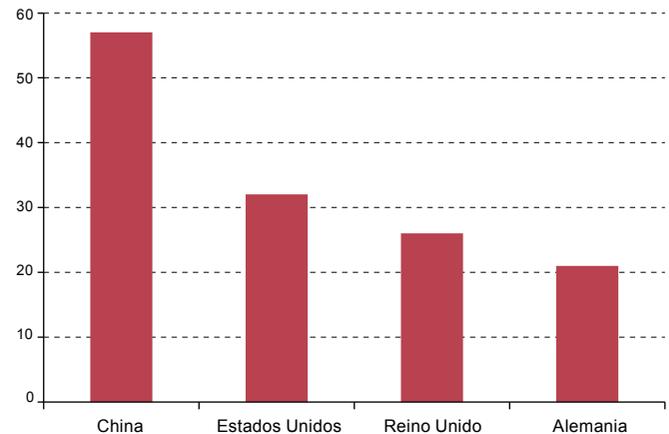
E. Conjuntamente con el desarrollo digital, el grado de madurez para impulsar la cuarta revolución industrial será clave en los procesos de desarrollo

- En este contexto, China ha avanzado en la economía mundial, inicialmente sobre la base de su capacidad manufacturera y luego gracias a su creciente poder tecnológico y como inversionista en el exterior. Estos avances, así como su cada vez más importante rol geopolítico, han acentuado las percepciones de que aumenta el desequilibrio en el sistema multilateral y han provocado reacciones proteccionistas, por ejemplo en el freno de inversiones chinas en empresas tecnológicas estratégicas tanto en los Estados Unidos como en Europa. En particular, la combinación del peso del país asiático en manufacturas cada vez más avanzadas y de su desarrollo de plataformas digitales fortalece su capacidad de desarrollar iniciativas geopolíticas de amplio alcance, que alteran el equilibrio aceptado cuando se pensaba que China solo sería “la fábrica del mundo”.
- A pesar de que las estrategias para impulsar la Industria 4.0 o la manufactura avanzada permiten aumentos significativos de competitividad para el sector manufacturero, el beneficio potencial que se obtendrá dependerá de la preparación de los países para adoptarlas también en los demás sectores económicos y sociales. En particular, el tamaño y el dinamismo de la base industrial preexistente, las condiciones comerciales y el desarrollo de la tecnología serán fundamentales para determinar quién dirigirá el juego. De acuerdo a una encuesta realizada recientemente por Infosys, por el momento, China parece ser quien tiene una ventaja sobre sus competidores más cercanos (Alemania, Estados Unidos y Reino Unido).

■ Gráfico I.4 ■

China, Estados Unidos, Reino Unido y Alemania: madurez en la implementación y desarrollo de la cuarta revolución industrial

(En porcentajes de entrevistados que creen que el país está preparado para la adopción temprana de la estrategia Industria 4.0)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Infosys [online] www.infosys.com.

F. La dinámica migratoria es otro factor relevante en los procesos de desarrollo, sobre todo para los países más avanzados

- La recuperación de China a una posición preeminente en el mundo, como la que tenía hasta el siglo XVIII, fue acompañada de una fuerte urbanización de su economía y de una importante disminución de la pobreza. Este resultado, que comparte en menor medida la India, ha contribuido a reducir la desigualdad en el mundo a nivel agregado, pese a su aumento en muchos países. En este proceso, los avances en una de las zonas de mayor crecimiento poblacional (el África subsahariana) no han bastado para retener a grandes masas de su población y han impulsado ingentes corrientes migratorias, principalmente hacia Europa. Se observan fenómenos similares, aunque de menor intensidad, entre países de América Latina y el Caribe con diferentes niveles de desarrollo, al tiempo que las presiones políticas parecen haber frenado la migración desde México y Centroamérica hacia los Estados Unidos.
- Mientras que en 1990 el total de migrantes en el mundo era de 152,5 millones, en 2015 esta cifra ascendía a más de 243 millones, lo que representa un incremento del 60% en el período considerado. De esta manera, en tanto en 1990 la tasa de migrantes con respecto a la población total mundial

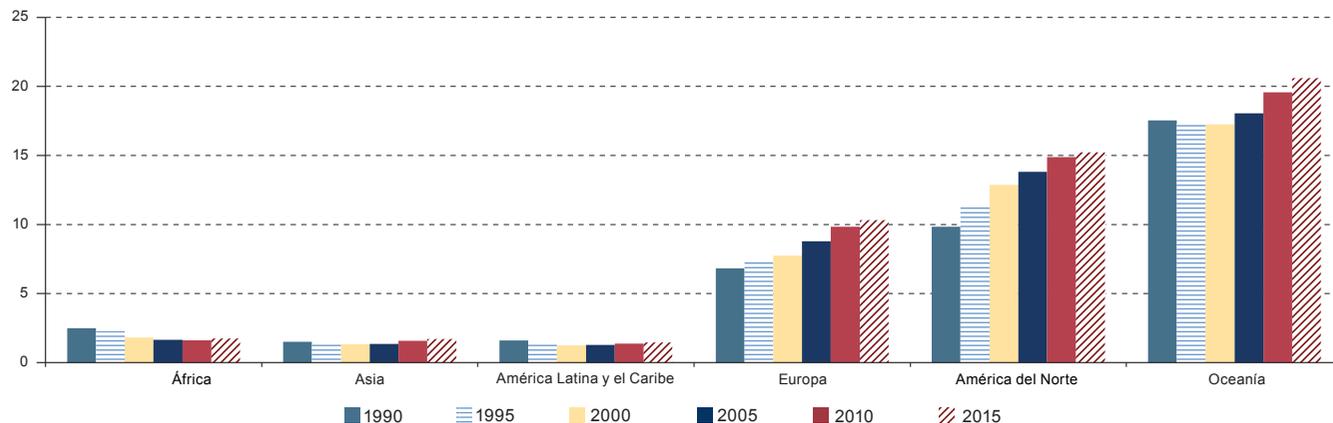
representaba el 2,9%, dos décadas y media más tarde esta supera el 3,3%. Al analizar el comportamiento entre regiones destaca la aceleración de los procesos migratorios sobre todo en Europa, América del Norte y Oceanía.

- A la insuficiencia del crecimiento del PIB en regiones con altas tasas de crecimiento demográfico se han sumado crisis humanitarias derivadas de dos décadas de guerra en el Oriente Medio y regiones aledañas. El efecto de las nuevas corrientes migratorias ha sido un resurgimiento de sentimientos y movimientos políticos antiinmigración, o mejor dicho antiinmigrantes. Los impactos que sectores de la población perciben que las corrientes migratorias han tenido en el mercado laboral y en la composición cultural de las sociedades receptoras son una de las explicaciones más poderosas de los resultados de la elección presidencial de los Estados Unidos en 2016 y del *brexit* en el Reino Unido. En esta se ve claramente el peso de la razón antiinmigrantes: el Reino Unido busca preservar el libre comercio de bienes y servicios y de flujos financieros con la Unión Europea, frenando al mismo tiempo la libre movilidad de las personas.

■ Gráfico I.5 ■

Principales regiones: tendencias de la migración internacional, 1990-2015

(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la División de Población de las Naciones Unidas, 2015.

G. En este marco, y con miras a avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cada vez es más importante fortalecer el multilateralismo

- En este marco de incertidumbre en el comercio y la inversión internacionales, de dificultades de los países más desarrollados para asimilar el nuevo papel de China, de temor ante los efectos aún desconocidos de la revolución digital (en particular, el impacto de la robótica y la inteligencia artificial en el empleo) y de la percepción negativa de las principales corrientes migratorias, el sistema multilateral de gobernanza de la globalización está en problemas. No ha sido capaz de responder a tiempo a los nuevos desafíos, como tampoco pudo reaccionar frente a la crisis financiera global, y está cuestionado por uno de

sus principales actores e impulsores. Un ejemplo de esto ha sido el retiro de los Estados Unidos del Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como las fuertes críticas de este país a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Si bien todavía es muy temprano para identificar sus efectos definitivos, el retiro del Acuerdo de París ha sido un golpe contra uno de los puntos centrales de acuerdo de la comunidad internacional.

■ Diagrama I. 1 ■

Potenciales impactos del cumplimiento de la Agenda 2030

La Agenda 2030 es necesaria para...

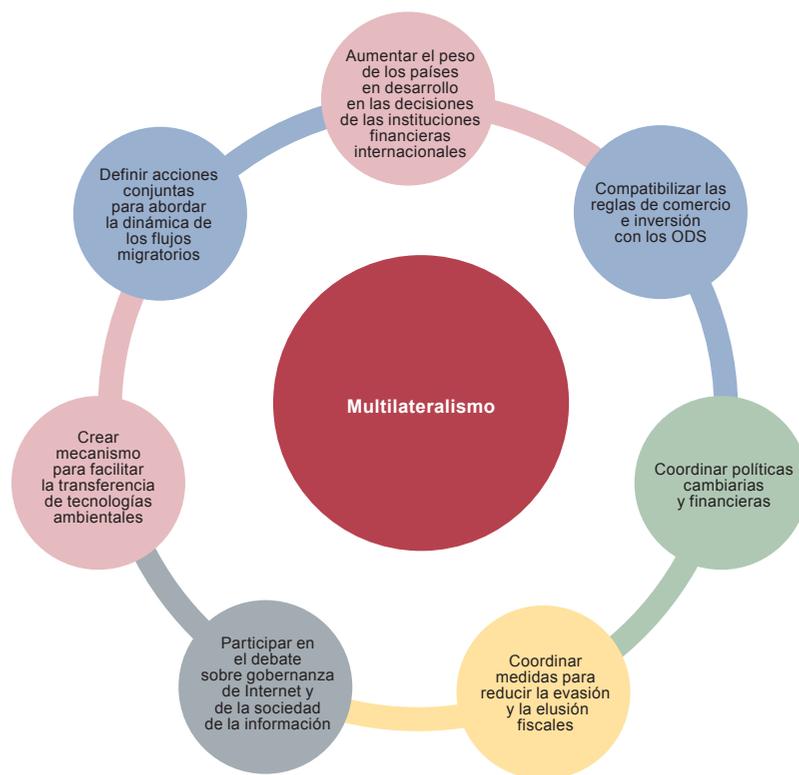


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- En este contexto, las acciones de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y los países de Asia oriental en favor del sostenimiento del marco multilateral de gobernanza de la globalización son cruciales. En última instancia, ahí reside una de las fuerzas fundamentales para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que permiten avanzar en la consecución de metas concretas en pro de la igualdad, el progreso y la sostenibilidad.
- Como ha señalado la CEPAL en *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, el avance en el logro de los ODS demanda una nueva gobernanza internacional orientada a la generación de bienes públicos globales, que consiste en aumentar el peso de los países en desarrollo en las decisiones estratégicas, compatibilizar las reglas de comercio e inversión con los ODS, coordinar las políticas cambiarias y financieras, a fin de evitar la evasión y elusión fiscal, crear mecanismos que faciliten la transferencia y el desarrollo de tecnologías ambientales y abordar de forma conjunta los fenómenos migratorios.

■ Diagrama I.2 ■

Bienes públicos globales y el multilateralismo como eje clave



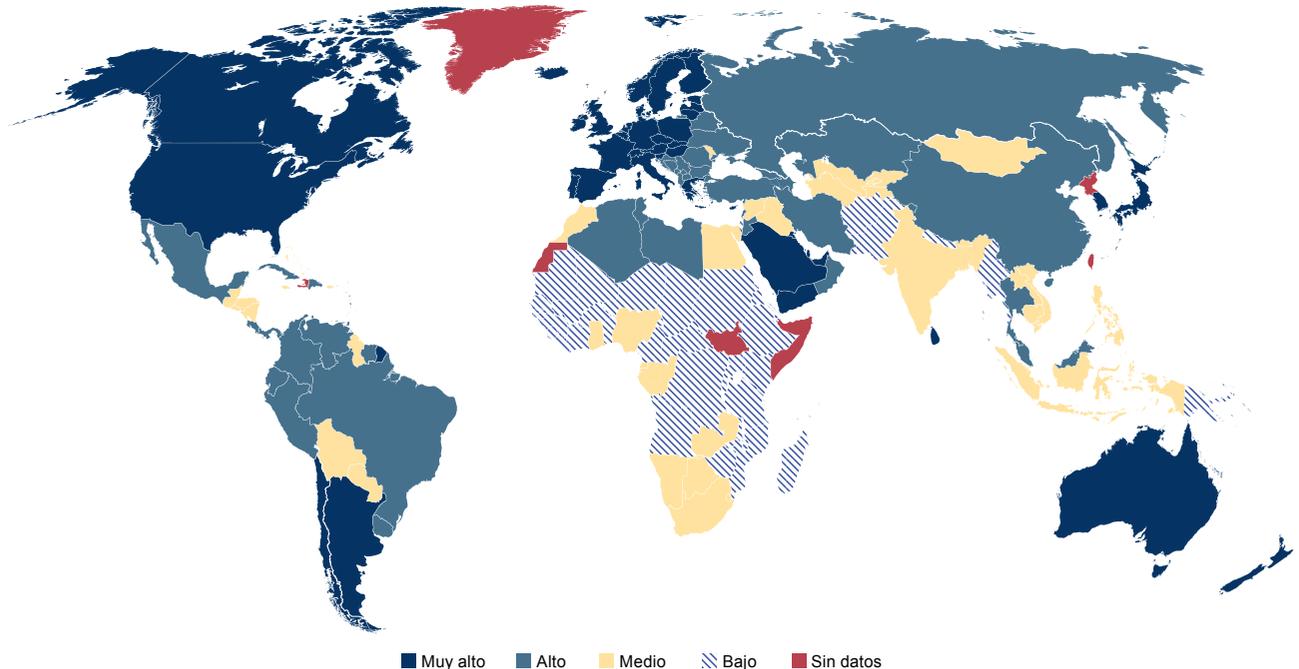
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

H. El vínculo histórico y cultural entre ambas regiones refuerza la importancia estratégica de América Latina y el Caribe para la Unión Europea

- Europa y América Latina y el Caribe comparten una historia y principios comunes en diferentes ámbitos (político, económico, social, cultural, académico y de ayuda al desarrollo) que explican el fuerte vínculo que han mantenido ambas regiones a lo largo de la historia. Entre estos factores se destacan la cultura grecolatina y el derecho, la racionalidad científica, la democracia y las instituciones, las libertades y la economía de mercado. América Latina, a través de la migración europea y el vínculo con las instituciones y sociedad de esta región, ha incorporado muchos de estos elementos en su ADN, pero enriquecido por su propia cultura y saberes ancestrales.
- El fuerte vínculo entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se ha expresado de diversas formas. Un ejemplo de ello es la conformación de la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC): en mayo de 2010 los países de ambas regiones suscriben un acuerdo internacional para crear dicha institución con el objetivo de fortalecer y promover la asociación estratégica birregional, mejorando su visibilidad y fomentando la participación de la sociedad civil.
- La región de América Latina y el Caribe es importante para la Unión Europea. Y así lo refleja la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016, en que se alude a la necesidad de reforzar un espacio atlántico más amplio y se propone establecer asociaciones más intensas con los países de la región.

■ Mapa I.1 ■

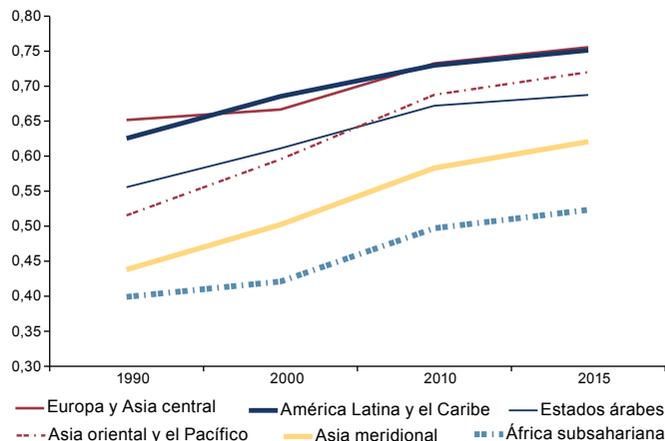
Índice de desarrollo humano, por países



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2015: trabajo al servicio del desarrollo humano*, Nueva York, 2015.

- América Latina y el Caribe ha recobrado su relevancia como región estratégica; una muestra de ello es su representación en el Grupo de los 20 (G20), ya que actualmente hay tres países representados en dicho grupo (Argentina, Brasil y México). El avance económico y social que ha experimentado la región durante las últimas décadas, así como su actual bono demográfico, su clase media ascendente y su desarrollo humano le permiten posicionarse como una región muy dinámica, estable, segura y muy atractiva para las inversiones internacionales y el desarrollo de nuevos negocios. En su conjunto, los países de América Latina y el Caribe tienen un índice de desarrollo humano de 0,751 —sobre un máximo de 1—, situándose en niveles similares a los países que conforman el grupo de Europa y Asia central y por delante de otras regiones como Asia oriental y el Pacífico (0,72), las naciones árabes (0,687), el sur de Asia (0,621) o el África subsahariana (0,523).
- Se trata de una región en plena transición, con un alto potencial para el desarrollo e implementación de tareas conjuntas en áreas de diversa índole: infraestructura, educación, salud, energías renovables, ciencia y tecnología, y desarrollo productivo, entre muchas otras.

■ Gráfico I.6 ■
Principales regiones emergentes: desarrollo humano, 1990-2015



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2015: trabajo al servicio del desarrollo humano*, Nueva York, 2015.

I. El compromiso que ha demostrado la región con los ODS, que se ha materializado en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, complementado con la experiencia de la Unión Europea, puede constituirse en un pilar clave para el cumplimiento de la Agenda 2030

- Ante la nueva coyuntura de la globalización, es preciso sostener el concepto de una gobernanza sobre la base del multilateralismo y considerarla un bien público global. Pero esa gobernanza no puede ser el mero sostenimiento del marco global previo. Debe mantenerse lo positivo de ese marco, pero corregir los grandes problemas económicos, sociales y ambientales a que ha dado lugar. En última instancia, se necesita una nueva gobernanza de la globalización diseñada e implementada en un marco de negociación y no de imposición de proyectos que buscan ser dominantes. La larga experiencia de cooperación y coordinación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe es una base sólida para la construcción de esa nueva globalización en consonancia con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Los países de la región están cumpliendo un papel fundamental en estos esfuerzos, como lo demuestra su compromiso colectivo explicitado en la primera Reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en Ciudad de México en abril de 2017. En sus conclusiones, reafirmaron su compromiso y el de la región con la Agenda 2030, en su calidad de agenda centrada en las personas, universal y transformadora, que conjuga las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible.

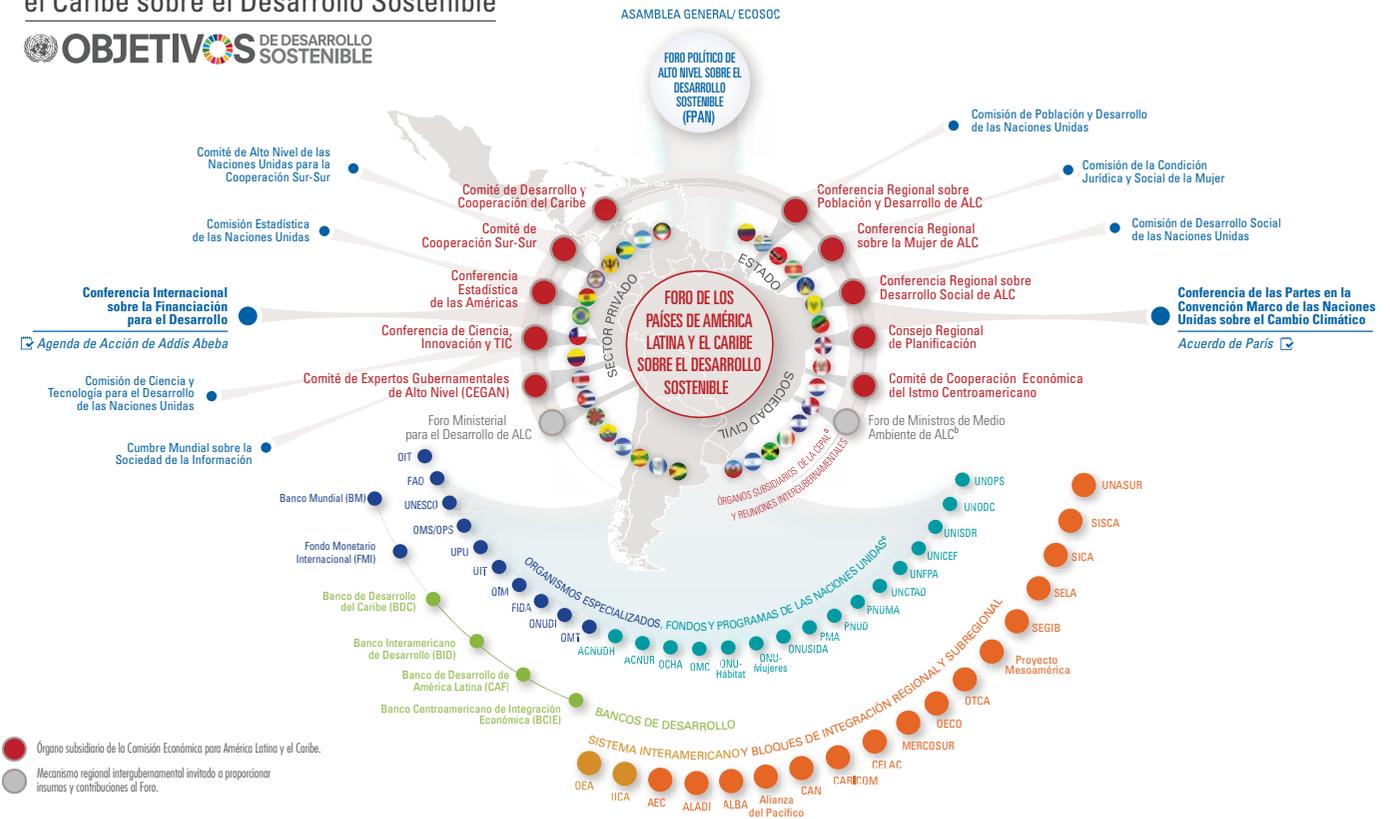
■ Diagrama I.3

Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible



DIMENSIÓN REGIONAL Y GLOBAL DE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Establecimiento del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible", resolución aprobada en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, 27 de mayo de 2016.

^a Algunos nombres han sido abreviados en beneficio de una mejor comprensión de la imagen. Para ver un listado detallado de los órganos subsidiarios de la CEPAL ingrese a <http://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios>.

^b PNUMA/ORPALC actúa como Secretaría del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Cuenta además con un Comité Técnico Interagencial (CTI) conformado por el PNUMA, el PNUD, la CEPAL, el BID y el Banco Mundial.

^c Listado no exhaustivo. Para ver un listado completo de los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas ingrese a <http://www.unsceb.org/content/unsystemchart-dpi-2015>.

II. Panorama económico, social y ambiental

A. Situación macroeconómica

1. La economía mundial muestra señales de recuperación, aunque con bajo dinamismo

- El panorama mundial sigue expuesto a diversos factores negativos. Por una parte, se acrecientan los riesgos asociados a los posibles efectos de una política monetaria más restrictiva de los Estados Unidos, que afectarían a los flujos financieros que se dirigen a mercados emergentes y a las cotizaciones de las monedas y los precios de los activos financieros. Por otro lado, el aumento de las tensiones comerciales ha generado nuevas incertidumbres en torno al futuro de la economía mundial. Desde la crisis financiera internacional de 2008 la economía mundial registra bajas tasas de crecimiento. En particular, se frenó el dinamismo que mostraba el comercio global. Asimismo, diferentes episodios económicos y políticos han generado de manera recurrente elevados grados de incertidumbre. Los países exportadores de recursos naturales, entre ellos muchos de América Latina y el Caribe, sufrieron una contracción de la demanda externa y un deterioro de sus términos de intercambio, lo que tuvo un impacto negativo en sus cuentas fiscales y en la balanza de pagos.
- Después de crecer solo un 2,5% en 2016, la economía mundial mostró mayor dinamismo en 2017, alcanzando un crecimiento promedio del 3,2%, y se espera que en 2018 y 2019 esta tendencia se mantenga. La recuperación está teniendo lugar tanto en los países industrializados como en las economías en desarrollo y en transición.
- En 2017, la tasa de crecimiento de las economías en desarrollo —que ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos años— repuntó a un 4,6%, y se espera que esta tendencia se prolongue con una expansión que llegue al 4,7% en 2018 y 2019. La desaceleración de la economía de China prevista para 2017 no tuvo lugar, pero se prevé que ocurra en 2018, puesto que se atenuará el apoyo normativo y las políticas fiscales se volverían menos flexibles. La India tuvo un crecimiento del 6,7% en 2017, mientras que otras dos economías emergentes de gran tamaño, el Brasil y la Federación de Rusia, pasaron de una contracción en los últimos dos años a tasas de crecimiento positivas en 2017, lo que continuaría en 2018 y 2019.
- En 2017 las economías desarrolladas registraron una tasa de crecimiento del 2,4%, superior a la registrada el año anterior. En este grupo, los Estados Unidos resaltan como el motor de crecimiento, particularmente luego de la aprobación del paquete fiscal en diciembre de 2017. En las demás economías avanzadas, por el contrario, se espera un menor dinamismo en 2018.

■ Cuadro II.1 ■

Tasas de crecimiento del PIB y proyecciones, 2013-2019

(En porcentajes)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a	2019 ^a
Mundo	2,5	2,7	2,7	2,5	3,2	3,3	3,2
Economías desarrolladas	1,2	1,9	2,2	1,6	2,4	2,3	2,1
Estados Unidos	1,7	2,6	2,9	1,5	2,3	2,8	2,3
Japón	2,0	0,3	1,1	0,9	1,7	1,1	1,5
Unión Europea	0,3	1,7	2,3	1,9	2,4	2,1	2,0
Economías emergentes y en desarrollo	4,7	4,3	3,9	4,0	4,7	4,8	4,8
China	7,8	7,4	6,9	6,7	6,9	6,6	6,3
India ^b	6,4	7,5	7,6	7,1	6,7	7,3	7,5
Brasil	3,0	0,5	-3,5	-3,5	1,0	2,2	2,7
Economías en transición	2,4	0,9	-2,2	0,3	2,0	2,1	2,2
Federación de Rusia	1,8	0,7	-2,8	-0,2	1,5	1,7	1,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects, 2018: Update as of Mid-2018*, Nueva York, 2018 [en línea] https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP_2018_Mid-year_Update.pdf; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf; y Comisión Europea, "European economic forecast: summer 2018 (Interim)", *Institutional Paper*, N° 084, Luxemburgo, julio de 2018 [en línea] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf.

^a Las cifras de 2018 y 2019 son proyecciones.

^b Las cifras corresponden al año fiscal que comienza en abril de cada año y termina en marzo del año siguiente.

2. El mayor dinamismo reciente del comercio mundial estaría favoreciendo el moderado repunte de la economía global

- El comercio mundial, después de crecer solamente un 1,5% en 2016, comenzó a mostrar un repunte, que se inició en noviembre de ese año, en línea con la aceleración de la actividad económica a nivel global.
- Aunque persisten aspectos estructurales que frenan un mayor aumento del comercio mundial—como una potencial reversión de la segmentación de la producción en cadenas de valor—, en 2017 el ciclo económico hizo crecer un 4,6% el volumen del comercio mundial. Sin embargo, continúa latente la incertidumbre causada por el proceso de salida del

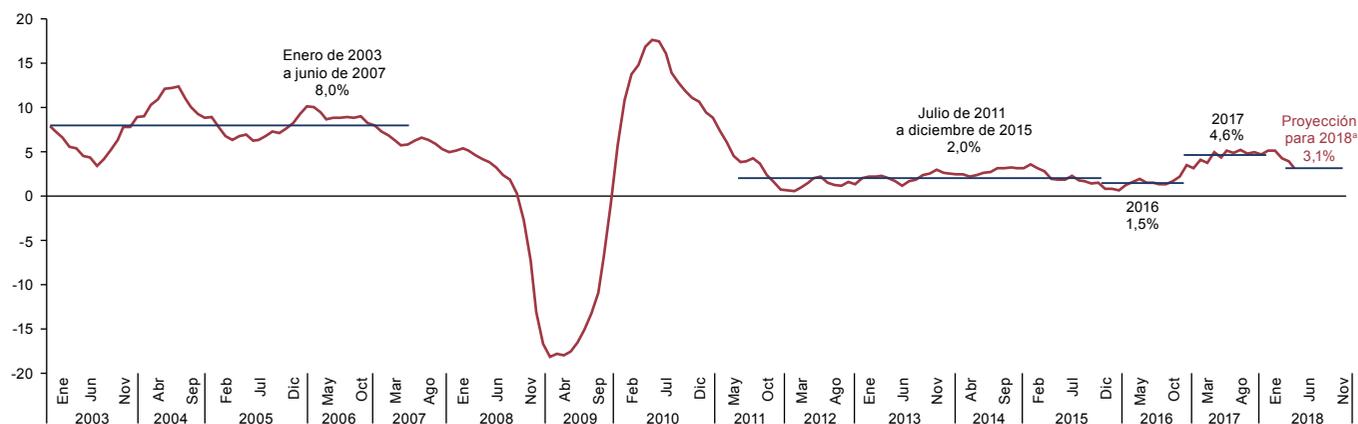
Reino Unido de la Unión Europea (*brexit*) y la posibilidad de un aumento de la aplicación de políticas comerciales restrictivas. En este escenario, las tasas de crecimiento interanuales se han ido moderando en los primeros cinco meses de 2018.

- En general, para la Unión Europea y América Latina y el Caribe las perspectivas de crecimiento del comercio se ven beneficiadas por un entorno económico y financiero global relativamente favorable, mientras que persisten una serie de riesgos de origen geopolítico.

■ Gráfico II.1 ■

Tasa de variación interanual del índice desestacionalizado del volumen de comercio mundial, enero de 2003 a mayo de 2018

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf.

ª Se trata del límite inferior de la proyección de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de abril de 2018.

3. América Latina y el Caribe vuelve a tasas de crecimiento positivas, aunque todavía bajas, mientras que la Unión Europea continúa creciendo a tasas moderadas

- En 2017, después de dos años de contracción del PIB regional (de un -0,2% en 2015 y un -0,8% en 2016), la economía de América Latina y el Caribe alcanzaría un modesto crecimiento positivo del 1,2%. Este aumento del PIB regional se traducirá en un incremento del PIB regional por habitante del 0,2%. Si bien se trata de un aumento leve,

representa un desempeño superior al que este indicador presentó en los dos años anteriores, cuando se redujo, en promedio, un 1,6% anual.

- Este comportamiento del PIB está impulsado por una mejora de la demanda interna, proveniente tanto del consumo como de la inversión, así como por el aumento de

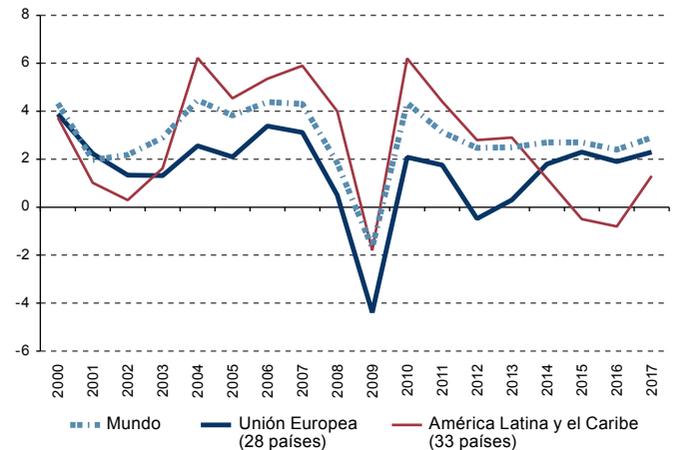
la demanda de origen externo. En 2017, el consumo privado y las exportaciones de bienes y servicios hicieron la mayor contribución al crecimiento económico regional. A pesar de que existen marcadas diferencias según la composición de las canastas de bienes exportados e importados de los países, como promedio regional, los mayores precios de la energía y los minerales permitieron una mejora de los términos de intercambio de un 4%. Por otra parte, en el cuarto trimestre de 2016 la inversión inició una trayectoria positiva que se ha traducido en un aumento de su contribución, si bien modesta, al crecimiento. En 2017, tras haber caído durante tres años consecutivos a una tasa promedio anual del 4,7%, la inversión de la región aumentó un 2,8%.

- En el período reciente, la economía de la Unión Europea ha crecido con más fuerza de lo esperado. En el tercer trimestre de 2017, completó un año con crecimientos trimestrales iguales o superiores al 0,7%, lo que sugiere el fortalecimiento de una tendencia de crecimiento moderado y duradero. El crecimiento económico ha sido respaldado por todos los componentes internos (inversión y consumo privado y público), que continuaron beneficiándose de condiciones de financiamiento más favorables, gracias a políticas monetarias flexibles, una mejor situación del mercado laboral, la reciente recuperación de la producción y el comercio mundial, y la reducción de la incertidumbre política y económica. En este contexto, el PIB de la Unión Europea alcanzó un crecimiento del 2,4% en 2017, superior al 1,9% registrado en 2016.

4. América Latina crece menos que la Unión Europea y se atenúa la tendencia anterior de desempeño diferenciado entre agrupaciones de países

- A fines de 2017, comienza a disiparse, al parecer, la marcada diferencia que ha prevalecido entre las subregiones de América Latina desde 2013. En América del Sur se produjo un punto de inflexión en el primer trimestre de 2016, cuando se inició una dinámica de recuperación, favorecida por los efectos positivos de un mayor crecimiento global y, por ende, de la demanda agregada externa, tras las mejoras de los precios de los productos básicos, que benefician no solo los términos de intercambio y el valor de las exportaciones, sino también los ingresos fiscales. Sin embargo, en el primer semestre de 2018, el crecimiento se ralentizó. Por su parte,

■ Gráfico II.2 ■
América Latina y el Caribe y Unión Europea: crecimiento del PIB, 2008-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects, 2018: Update as of Mid-2018*, Nueva York, 2018 [en línea] https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP_2018_Mid-year_Update.pdf; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf; y Comisión Europea, "European economic forecast: Summer 2018 (Interim)", *Institutional Paper*, N° 084, Luxemburgo, julio de 2018 [en línea] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf.

las economías de Centroamérica, la República Dominicana y México mantienen estable la trayectoria de los últimos años, sustentada en los efectos positivos de los ingresos por remesas, que muestran una fuerte expansión, a lo que se agregan mayores expectativas de crecimiento de la economía mundial, en general, y de los Estados Unidos, su principal socio comercial, en particular.

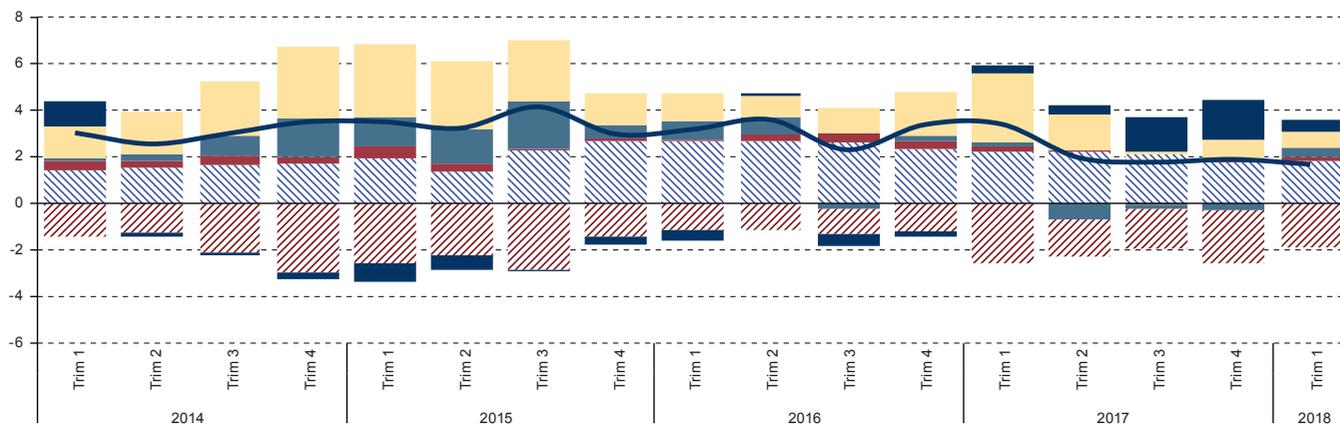
- En el primer semestre de 2018, el crecimiento del PIB se apoyó en el impulso de la demanda interna que ha generado la recuperación del consumo privado y la inversión.

■ Gráfico II.3 ■

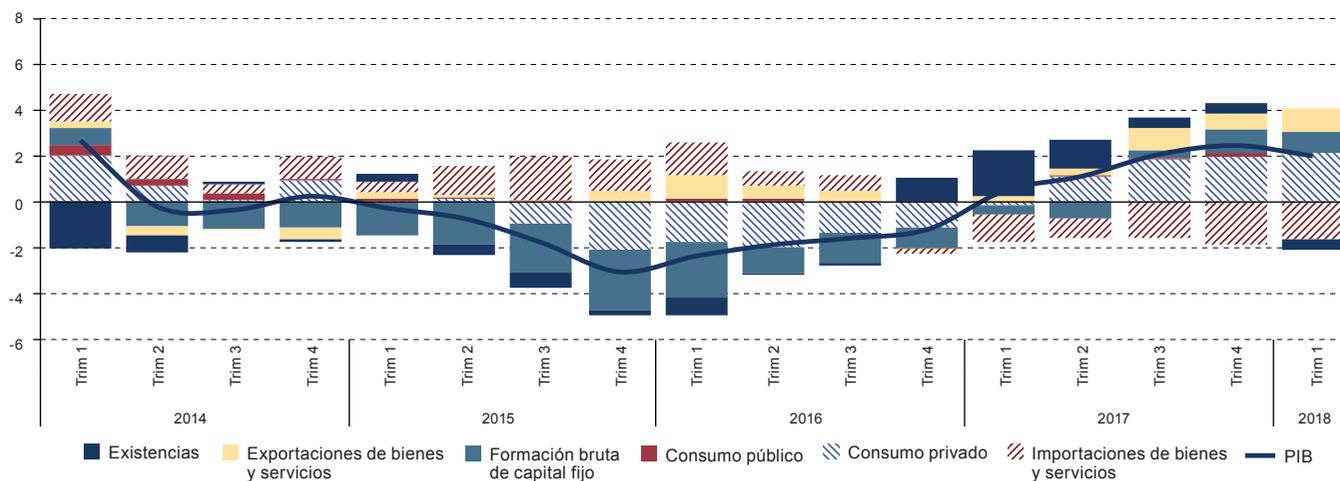
América Latina (agrupaciones seleccionadas): tasa de variación del PIB y contribución de los componentes del gasto al crecimiento, primer trimestre de 2014 a primer semestre de 2018

(En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2010)

A. Centroamérica y México



B. América del Sur



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf.

5. En América Latina y el Caribe hay una mayor dispersión de las tasas de crecimiento que en la Unión Europea

- En 2016, algunas de las mayores economías latinoamericanas registraron una contracción del PIB, lo que afectó negativamente el promedio regional. Sin embargo, en 2017 la gran mayoría de las economías de la región han presentado tasas positivas de crecimiento, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela —cuyo PIB habría caído un 13%— y dos países del Caribe (Dominica y Trinidad y Tabago). Entre las economías que muestran mayor dinamismo destacan Panamá, Granada, Nicaragua, el Paraguay, Honduras y la República Dominicana, en ese orden.
- En el Caribe de habla inglesa o neerlandesa se registró un crecimiento nulo en 2017, como resultado de los daños causados por los huracanes Irma y María en algunos países de la subregión.
- En la Unión Europea, se diferencian los países fuertemente afectados por la crisis económico-financiera que se inició

en 2008 y los que lograron superar esta crisis con mayor holgura. Entre 2008 y 2012, el PIB se contrajo en 13 de los 28 países miembros de la Unión Europea, destacando Grecia (-5,4%), Letonia (-2,6%), Portugal (-1,4%) y España (-1,3%). En la actualidad, sin embargo, se han recuperado en forma generalizada todas las economías de la Unión Europea, que se adentra en su quinto año de recuperación, esperándose una tasa de crecimiento positiva para todos los países miembros. En 2017, por primera vez desde 2007 se cumplen tres años consecutivos en que la gran mayoría de los países miembros, con la excepción de Grecia en 2015 y 2016, presentaron una expansión del PIB. Entre las economías de mayor crecimiento destacan Irlanda, Rumania, Malta, Eslovenia y Estonia, en ese orden.

■ Gráfico II.4 ■

América Latina y el Caribe y Unión Europea: crecimiento proyectado del PIB, 2017

(En porcentajes)

A. América Latina y el Caribe

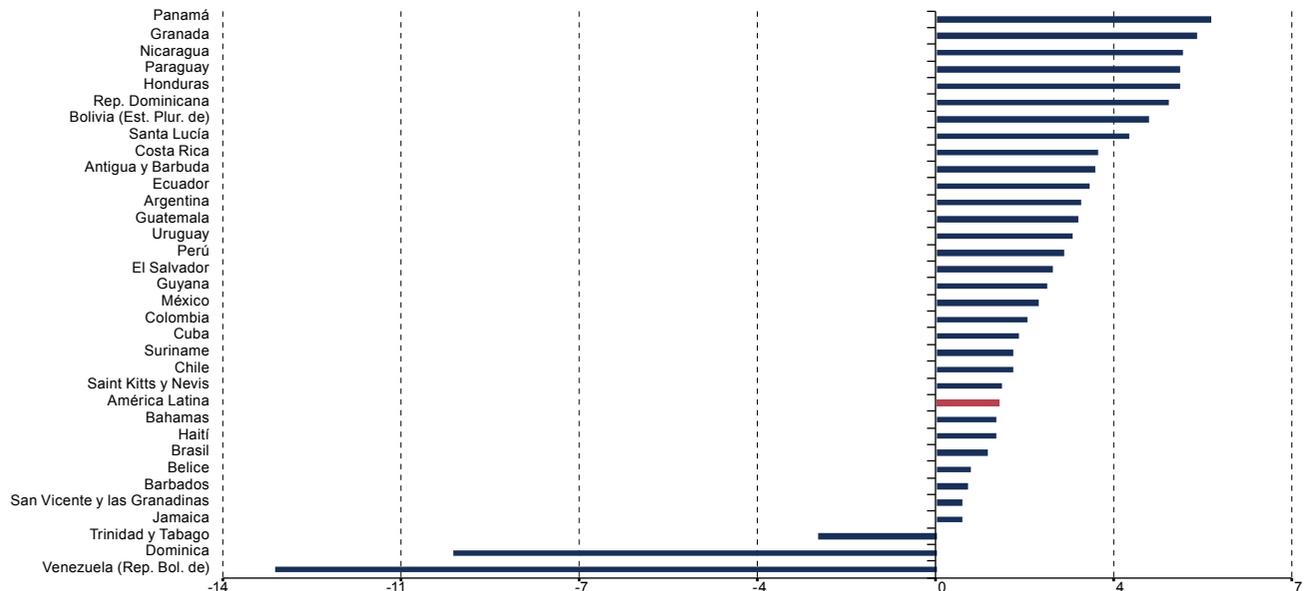
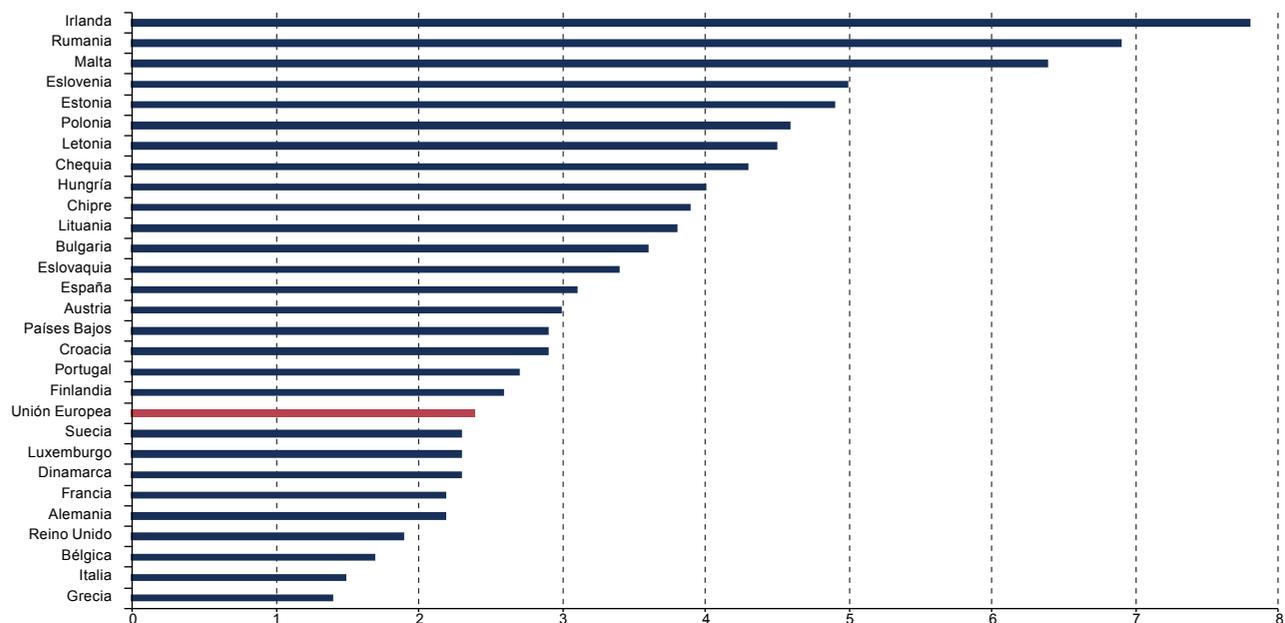


Gráfico II.4 (conclusión)

B. Unión Europea



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf; y Comisión Europea, "European economic forecast: Summer 2018 (Interim)", *Institutional Paper*, N° 084, Luxemburgo, julio de 2018 [en línea] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf.

■ Cuadro II.2 ■

América Latina y el Caribe y Unión Europea: tasas de crecimiento económico, 2013-2018

(En porcentajes)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a
América Latina	2,9	1,2	-0,2	-0,8	1,2	1,5
Argentina	2,4	-2,5	2,7	-1,8	2,9	-0,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,8	5,5	4,9	4,3	4,2	4,3
Brasil	3,0	0,5	-3,5	-3,5	1,0	1,6
Chile	4,0	1,8	2,3	1,3	1,5	3,9
Colombia	4,6	4,7	3,0	2,0	1,8	2,7
Costa Rica	2,3	3,5	3,6	4,2	3,2	3,3
Cuba	2,8	1,0	4,4	0,5	1,6	1,5
Ecuador	4,9	3,8	0,1	-1,6	3,0	1,5
El Salvador	2,4	2,0	2,4	2,6	2,3	2,4
Guatemala	3,7	4,2	4,1	3,1	2,8	2,9
Haití	4,2	2,8	1,2	1,5	1,2	1,8
Honduras	2,8	3,1	3,8	3,8	4,8	3,9
México	1,4	2,8	2,6	2,9	2,0	2,2
Nicaragua	4,9	4,8	4,8	4,7	4,9	0,5
Panamá	9,6	5,1	5,6	5,0	5,4	5,2
Paraguay	14,0	4,7	3,0	4,0	4,8	4,4

Cuadro II.2 (conclusión)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a
Perú	5,9	2,4	3,3	4,0	2,5	3,6
República Dominicana	4,9	7,6	7,0	6,6	4,6	5,4
Uruguay	4,6	3,2	0,4	1,7	2,7	3,0
Venezuela (República Bolivariana de)	1,3	-3,9	-5,7	-9,7	-13,0	-12,0
El Caribe	0,9	0,7	1,1	-1,8	0,0	1,7
Antigua y Barbuda	-0,1	5,1	4,1	5,3	3,1	4,2
Bahamas	-0,4	-0,1	1,0	-1,7	1,4	2,5
Barbados	0,0	0,0	0,9	2,0	0,6	0,0
Belice	0,7	4,0	3,8	-0,5	0,7	2,6
Dominica	-0,6	4,4	-2,6	2,5	-9,5	-6,4
Granada	2,4	7,3	6,4	3,7	5,1	3,5
Guyana	5,0	3,9	3,1	3,4	2,2	3,0
Jamaica	0,5	0,7	0,9	1,4	0,5	1,3
Saint Kitts y Nevis	5,5	6,1	2,1	2,2	1,3	2,4
San Vicente y las Granadinas	1,8	1,0	1,8	1,3	0,5	1,3
Santa Lucía	-1,3	3,6	-0,9	3,4	3,8	2,1
Suriname	2,9	0,3	-2,7	-5,1	1,5	2,7
Trinidad y Tabago	1,0	-0,3	1,5	-6,0	-2,3	1,5
Unión Europea	0,0	1,7	2,3	1,9	2,4	2,1
Alemania	0,5	1,9	1,7	1,9	2,2	1,9
Austria	0,0	0,8	1,1	1,5	3,0	2,8
Bélgica	0,2	1,3	1,4	1,4	1,7	1,7
Bulgaria	0,9	1,3	3,6	3,9	3,6	3,8
Chequia	-0,5	2,7	5,3	2,5	4,3	3,0
Chipre	-5,9	-1,4	2,0	3,4	3,9	3,6
Croacia	-1,1	-0,1	2,4	3,5	2,9	2,6
Dinamarca	0,9	1,6	1,6	2,0	2,3	1,6
Eslovaquia	1,5	2,8	3,9	3,3	3,4	3,9
Eslovenia	-1,1	3,0	2,3	3,1	5,0	4,4
España	-1,7	1,4	3,4	3,3	3,1	2,8
Estonia	1,9	2,9	1,7	2,1	4,9	3,5
Finlandia	-0,8	-0,6	0,1	2,1	2,6	2,8
Francia	0,6	1,0	1,1	1,2	2,2	1,7
Grecia	-3,2	0,7	-0,3	-0,2	1,4	1,9
Hungría	2,1	4,2	3,4	2,2	4,0	4,0
Irlanda	1,6	8,3	25,6	5,1	7,8	5,7
Italia	-1,7	0,1	1,0	0,9	1,5	1,3
Letonia	2,6	1,9	3,0	2,2	4,5	3,3
Lituania	3,5	3,5	2,0	2,3	3,8	3,1
Luxemburgo	3,7	5,8	2,9	3,1	2,3	3,5
Malta	4,6	8,1	9,6	5,2	6,4	5,4
Países Bajos	-0,2	1,4	2,0	2,2	2,9	2,8
Polonia	1,4	3,3	3,8	3,0	4,6	4,6
Portugal	-1,1	0,9	1,8	1,6	2,7	2,2
Reino Unido	2,1	2,9	2,3	1,8	1,7	1,3
Rumania	3,5	3,1	4,0	4,8	6,9	4,1
Suecia	1,2	2,6	4,5	3,2	2,3	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf; y Comisión Europea, "European economic forecast: Summer 2018 (Interim)", *Institutional Paper*, N° 084, Luxemburgo, julio de 2018 [en línea] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf.

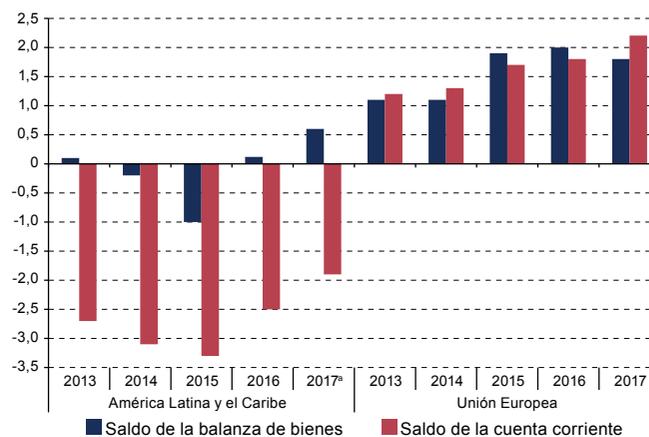
^a Las cifras de 2018 son proyecciones.

6. En ambas regiones el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos se mantiene relativamente estable en el contexto de un mayor dinamismo

- En la Unión Europea el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos está fuertemente determinado por la balanza de bienes. En contraste, en América Latina y el Caribe otros componentes influyen marcadamente en este saldo, en particular el déficit en la balanza de renta generado por el pago de ganancias e intereses, solo parcialmente contrarrestado por el flujo generado por las remesas de migrantes, concentrados en un grupo de países.
- En 2017, la recuperación de los precios de los principales productos de exportación de América Latina y el Caribe permitió que sus términos de intercambio aumentaran un 4% respecto de los registrados el año anterior. Este crecimiento es el primero tras cinco años de disminuciones. En 2017, los países exportadores de productos básicos de América del Sur fueron los más favorecidos. En 2018, el alza de los precios del petróleo permitiría que los términos de intercambio de los países exportadores de hidrocarburos aumentaran un 13%. Por otra parte, en los países exportadores de minerales y productos agropecuarios se produciría una leve mejoría de los términos de intercambio de alrededor del 3% y el 2%, respectivamente. Finalmente, los países de Centroamérica y los del Caribe sufrirían un deterioro de sus términos de intercambio del 2% y el 3%, respectivamente.
- Durante los últimos años la Unión Europea se benefició de menores precios de bienes básicos y registró una mejora de sus términos de intercambio entre 2013 y 2016. En este contexto se generó un superávit de un 1,8% del PIB en la

cuenta corriente de la balanza de pagos. En 2017, se registró el primer deterioro de los términos de intercambio desde 2012, aunque la apreciación del euro incidió en un leve aumento de este superávit a un 2,2%.

■ Gráfico II.5 ■
América Latina y el Caribe y Unión Europea: saldo de la balanza de bienes y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, 2013-2017
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf; y Comisión Europea, "European economic forecast: Summer 2018 (Interim)", *Institutional Paper*, N° 084, Luxemburgo, julio de 2018 [en línea] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf.

7. La inflación se mantiene baja en la Unión Europea, mientras que ha empezado a descender en los países de América Latina y el Caribe

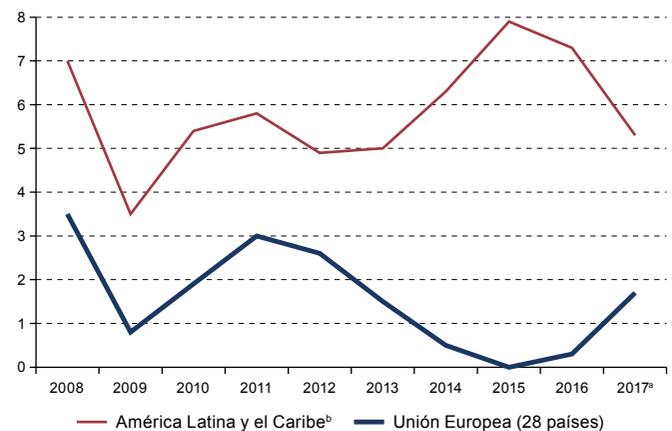
- Hasta mediados de 2016, como promedio ponderado de los países de América Latina y el Caribe, la inflación aumentó, con lo que se mantuvo la tendencia iniciada en 2014. A nivel regional, la inflación —excluida la República Bolivariana de Venezuela— llegó a un máximo de un 8,9% en junio de 2016. Sin embargo, esta tendencia se revirtió a partir de mediados de 2016 y la inflación regional empezó a declinar, llegando a un 5,9% en junio de 2018. A ello contribuyeron procesos de apreciación cambiaria y la estabilización de los precios de los productos energéticos.
- Sin embargo, se ha acentuado la diferencia entre la dinámica inflacionaria de las diferentes subregiones que integran América Latina y el Caribe. Entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017, mientras la inflación disminuía en América del Sur (del 9,1% al 5,3%), se incrementaba en las economías del grupo conformado por Centroamérica y México (del 3,7% al 6,4%). La dinámica del tipo de cambio y las políticas antiinflacionarias fueron los factores más importantes para explicar esta diferencia. En efecto, mientras que en las economías del sur la apreciación de las monedas ha favorecido la reducción de los precios, en el grupo integrado por Centroamérica y México la depreciación de las monedas ha contribuido al aumento de la inflación. Por otra parte, en la Argentina, el Brasil y Colombia la adopción de políticas de desinflación ha permitido un rápido descenso de la inflación.
- En la Unión Europea, la inflación ha registrado una sostenida caída desde 2011. Sin embargo, a partir de mediados de 2016, los precios comenzaron a aumentar, como consecuencia de mayores precios de los productos energéticos.
- En la zona del euro, el Banco Central Europeo mantuvo su política acomodaticia para fortalecer el repunte del crecimiento

y está estimulando el aumento del crédito. También otros bancos centrales de países miembros de la Unión Europea, entre ellos el Banco de Inglaterra, mantuvieron sus tasas de interés rectoras en niveles históricamente bajos. En junio de 2018 la inflación llegaba al 1,9%.

■ Gráfico II.6 ■

América Latina y el Caribe y Unión Europea: tasas de variación del índice de precios al consumidor (IPC) en 12 meses, promedio ponderado, 2008-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf; y Comisión Europea, "European economic forecast: Summer 2018 (Interim)", *Institutional Paper*, N° 084, Luxemburgo, julio de 2018 [en línea] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf.

^a Las cifras de 2017 corresponden a proyecciones para la Unión Europea y abarcan hasta octubre para América Latina y el Caribe.

^b No incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

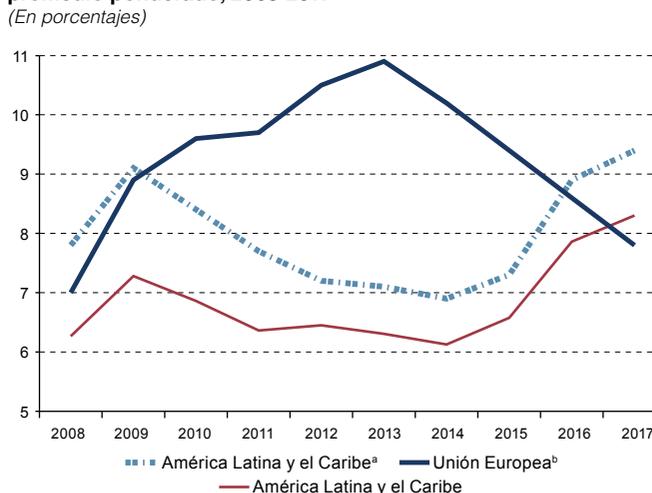
8. En América Latina y el Caribe el deterioro del mercado de trabajo continúa, mientras que en la Unión Europea se registran mejoras graduales

- En 2017, la tasa de desempleo urbano de América Latina y el Caribe alcanzó un 9,3%. Este es el peor resultado desde 2005 y representa un retroceso con respecto a los notorios avances alcanzados durante la década de 2000 y los primeros años de la década de 2010. El aumento del desempleo urbano se debió, entre otros factores, a la persistente debilidad de la generación de empleo, como expresión del bajo crecimiento económico y la débil demanda laboral correspondiente.
- El reciente deterioro de las condiciones del mercado de trabajo ha sido bastante generalizado entre los países de América Latina y el Caribe, si bien a nivel regional su magnitud estuvo determinada en gran medida por la debilidad de la generación de empleo y el persistente aumento del desempleo en el Brasil.
- Además, durante los últimos años se observa un deterioro de la calidad del empleo, dado que en un contexto de una débil generación del empleo asalariado la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo emergen en condiciones precarias, sobre todo como trabajo informal por cuenta propia.
- La tasa de desempleo a nivel nacional suele ubicarse en niveles más bajos, debido a que en muchos países en las zonas rurales el desempleo abierto no es un fenómeno relevante para medir los problemas del mercado laboral. Específicamente para 2016, la tasa de desempleo a nivel nacional se ubicó en un 7,9%, y en 2017 aumentó hasta el 8,3%. Por otra parte, en la mayoría de los países los salarios reales aumentaron levemente, apoyados por una inflación declinante.
- En la Unión Europea, en contraste, la tasa de desempleo cayó entre 2016 y 2017, de un 8,6% a un 7,6%, gracias a un aumento de la tasa de ocupación de un 60,4% a un 61,3%. En febrero de 2018, la tasa de desempleo en la Unión Europea llegó a su nivel más bajo desde septiembre de 2008. A pesar de una disminución sustancial en los últimos cuatro años, el desempleo en la zona del euro sigue siendo más alto de lo que era antes de la crisis económica y financiera.
- De esta manera, la tasa de desempleo de la Unión Europea, después de haber superado por varios años la de América Latina y el Caribe, en 2017 caería por debajo del nivel que se registraría en esa región. Sin embargo,

en varios países la tasa de desempleo se mantiene muy elevada y a nivel de la Unión Europea en su conjunto las tasas correspondientes a grupos específicos —jóvenes y personas con bajos niveles de educación formal— siguen evidenciando graves problemas del mercado laboral.

- Si bien en la Unión Europea los aumentos de los salarios nominales se están acelerando, la mayor inflación en 2017 reduce los aumentos en términos reales. En efecto, mientras que en 2015 y 2016 los salarios reales medios aumentaron alrededor de un 1%, para 2017 se estima un incremento de solo alrededor del 0,4%, lo que afecta la demanda de consumo de los hogares.

■ Gráfico II.7 ■
América Latina y el Caribe y Unión Europea: tasas de desempleo, promedio ponderado, 2008-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf; y Comisión Europea, "European economic forecast: Summer 2018 (Interim)", *Institutional Paper*, N° 084, Luxemburgo, julio de 2018 [en línea] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf.

^a La serie se refiere a la tasa de desempleo a nivel urbano.

^b La serie se refiere a la tasa de desempleo a nivel nacional.

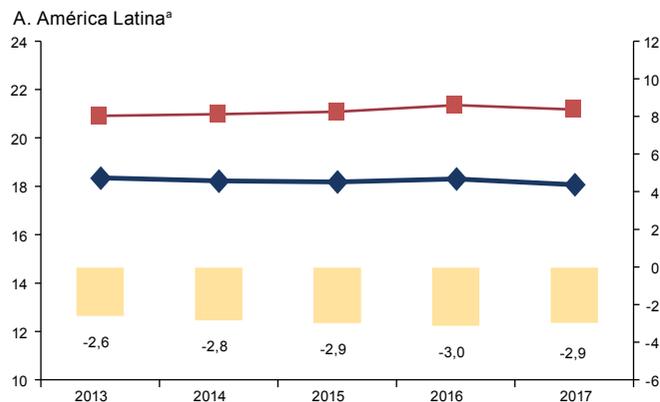
9. Los déficits fiscales de ambas regiones se mantienen manejables, siendo relativamente estables en América Latina y el Caribe y declinantes en la Unión Europea

- El déficit fiscal promedio de los países de América Latina se mantuvo relativamente estable, en torno a un -3,1% del PIB en 2016 y 2017. A pesar de esta estabilidad relativa, el déficit fiscal habría aumentado durante el año en 7 de los 17 países de la región considerados. En particular, en el grupo formado por Centroamérica, Haití, la República Dominicana y México, el déficit fiscal completó el cuarto año consecutivo de reducciones significativas de un -2,1% a un -1,9% del PIB. Por el contrario, en América del Sur el déficit fiscal se mantuvo constante en 2017, como reflejo de las medidas de consolidación fiscal adoptadas por varios países del continente.
- En el Caribe el déficit fiscal disminuyó, pasando del -2,4% del PIB en 2016 al -2,1% del PIB en 2017. El resultado primario se mantuvo superavitario, en un 1,1% del PIB, reflejando el alto costo del servicio de la deuda pública en esta subregión. Los gastos públicos totales llegaron al 27,8% del PIB en 2017, en parte debido a las exigencias impuestas a los Gobiernos como consecuencia de la devastación causada por los huracanes. Asimismo, se registró un repunte de los ingresos públicos, del 27,4% del PIB en 2016 al 27,7% del PIB en 2017.

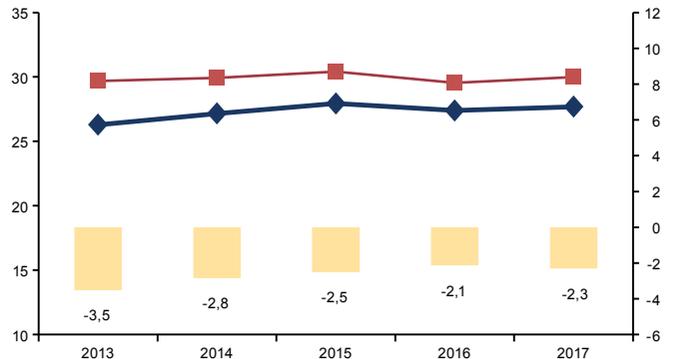
■ Gráfico II.8 ■

América Latina y el Caribe y Unión Europea: indicadores fiscales de los Gobiernos, 2013-2017

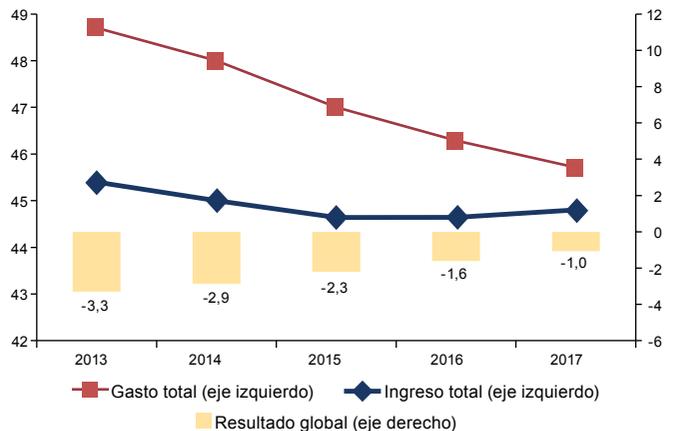
(En porcentajes del PIB)



B. El Caribe^b



C. Unión Europea^c



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, agosto de 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/133/S1800545_es.pdf; y Comisión Europea, "European economic forecast: Summer 2018 (Interim)", *Institutional Paper*, N° 084, Luxemburgo, julio de 2018 [en línea] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip084_en.pdf.

^a Promedio simple de 17 países. No se incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba ni Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio simple de 17 países. No se incluye a Dominica.

^c Los datos son promedios ponderados y corresponden a los gobiernos generales.

- En la Unión Europea, el déficit del gobierno general cayó de un 2,3% del PIB en 2015 a un 1,0% en 2017, debido a una contracción del gasto del 47,0% al 45,8% del PIB, mientras que los ingresos se mantuvieron relativamente estables en términos del PIB. A la reducción del gasto contribuyeron las bajas tasas de interés, que impactaron en la caída del pago por concepto de intereses, que pasó de un 2,2% a

un 2,0% del PIB. Otro factor fue el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, dado que las mejoras en el mercado laboral se tradujeron en una reducción de las transferencias sociales. Asimismo, la deuda bruta del gobierno central continuaría bajando gradualmente (del 86,1% del PIB en 2015 al 84,8% en 2016 y el 83,1% en 2017).

10. Los altos niveles de evasión condicionan la eficacia de los regímenes tributarios de América Latina

- La persistencia del déficit fiscal (global y primario) en América Latina, así como el creciente peso de la deuda pública —aún moderada—, han impulsado a varios países a tomar medidas para consolidar sus cuentas públicas con el fin de resguardar la sostenibilidad de su deuda pública en el mediano y largo plazo. Aunque las últimas medidas generalmente se han enfocado en el control del gasto público, hay que remarcar que existe todavía espacio para aumentar la presión tributaria, que sigue por debajo del nivel de desarrollo de la región.
- Una de las características fundamentales de los regímenes tributarios de América Latina es la baja recaudación de impuestos directos. Esto es especialmente cierto en el caso del impuesto sobre la renta personal, cuya recaudación alcanzó un promedio de solo un 1,6% del PIB en América Latina en 2014 en comparación con el 8,4% del PIB en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde destacan algunos países de la Unión Europea —Dinamarca (25,4%), Finlandia (13,3%), Bélgica (12,6%), Suecia (12,5%), Italia (11,3%), Austria (10,6%) y Alemania (9,9%). No resulta sorprendente que dicho impuesto sea especialmente débil como instrumento de redistribución en América Latina. En cambio, la recaudación de los impuestos sobre bienes y servicios se aproximan a los niveles registrados entre los países de la OCDE.
- Una de las principales debilidades de los sistemas tributarios en la región es el elevado nivel de evasión y elusión fiscal. Se estima que los países de América Latina pierden más del 50% de sus ingresos potenciales por concepto de evasión

del impuesto sobre la renta personal. La CEPAL estima que el incumplimiento del impuesto sobre la renta (personal y corporativa) asciende al 4,3% del PIB en la región y, cuando se añade la evasión del impuesto al valor agregado (IVA), se advierte que la región perdió 340.000 millones de dólares en 2015.

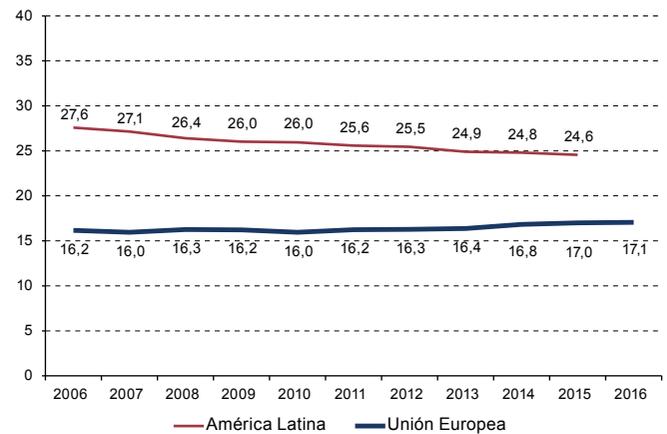
- El fortalecimiento de los impuestos directos y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal han tomado cada vez más importancia en el debate regional. En este sentido, destacan los esfuerzos para fortalecer las administraciones tributarias, por ejemplo, con la introducción de la facturación electrónica, así como con la adecuación de los marcos tributarios a las nuevas buenas prácticas a nivel internacional. Al mismo tiempo, cabe señalar que algunos países están participando en el intercambio automático de información financiera, lo cual ayudaría también en la detección de la evasión fiscal. En este sentido, destacan los resultados de recientes programas de regularización de activos no declarados en la región (Argentina, Brasil y Chile), en que la recaudación realizada superó ampliamente las previsiones de las autoridades.
- Igual importancia reviste la creación de una cultura impositiva en la que se penalice eficazmente a los evasores y se entienda que los ingresos tributarios constituyen la piedra angular del financiamiento básico de un Estado moderno. Esta idea de intercambio fiscal exige una amplia transparencia, no solo de parte de la administración tributaria sino también de las instituciones y las estructuras de donde emanan las decisiones más trascendentales relativas al gasto público.

B. Situación social

1. Mientras en América Latina la reducción de la pobreza relativa se detiene, en la Unión Europea aumenta levemente

- En América Latina las tasas de pobreza no se han alterado en forma significativa en años recientes. Entre 2006 y 2015, la pobreza relativa se redujo en la mayoría de los países, aunque la variación ha sido leve a partir de 2013. Si bien la región está volviendo a crecer tras dos años de contracción, la tasa de crecimiento económico en 2017 (1,2%) fue baja y estuvo acompañada por un aumento del desempleo, que en zonas urbanas alcanzó un 9,4%. En el caso de la Unión Europea, tanto el contexto económico como el aumento del flujo migratorio han influido en una tendencia inversa, con un leve aumento de las tasas de pobreza relativa. La tasa de pobreza relativa en esa región ha aumentado un punto porcentual en la última década.
- Aunque la brecha se ha reducido, persiste una diferencia de más de siete puntos porcentuales entre la pobreza relativa de ambas regiones. Más aún, todos los países de América Latina tienen una incidencia de pobreza relativa mayor que el promedio europeo. Chile es el país de la región con una menor tasa de pobreza relativa y alcanza a un 19%, dos puntos porcentuales más que el promedio europeo. No obstante, existen países de la Unión Europea —como Rumania, Bulgaria, España y Lituania— que tienen una incidencia de pobreza relativa cercana a la del promedio latinoamericano (cercana al 24%).

■ **Gráfico II.9 ■**
Unión Europea (28 países) y América Latina (18 países):
incidencia de la pobreza relativa, 2006-2016^a
(En porcentajes)



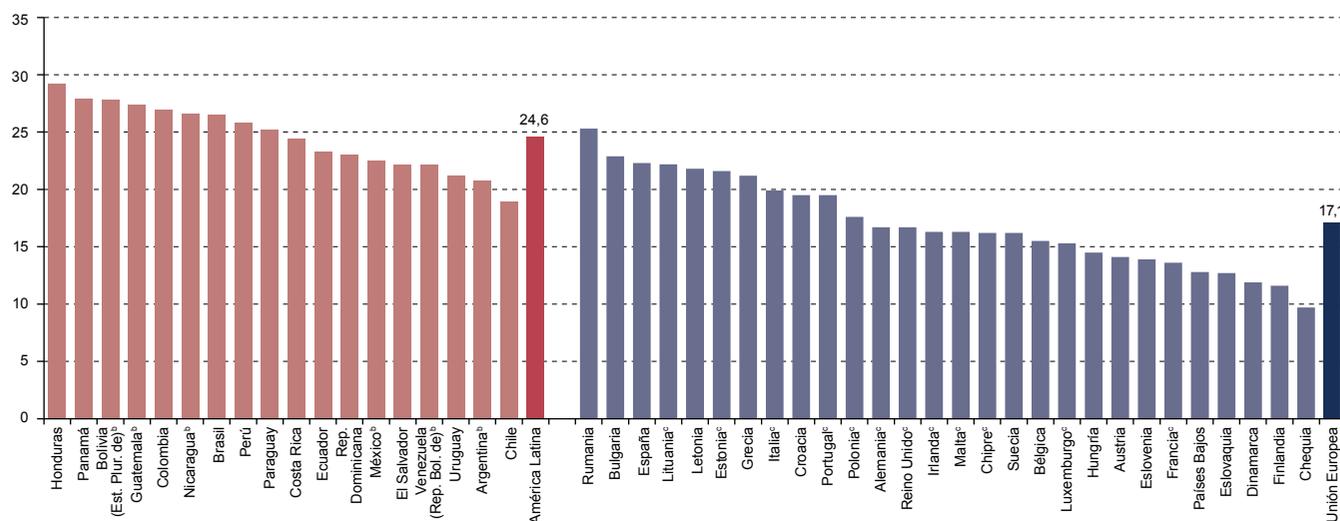
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y datos de EuroStat.

^a Personas con ingresos per cápita equivalentes (escala de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) modificada) inferiores al 60% de la mediana del ingreso nacional.

■ **Gráfico II.10** ■

Unión Europea (28 países) y América Latina (18 países): incidencia de la pobreza relativa, 2015-2016^a

(En porcentajes)



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

^a Personas con ingresos per cápita equivalentes (escala de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) modificada) inferiores al 60% de la mediana del ingreso nacional.

^b Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de) corresponden a 2014 y los de Nicaragua a 2009.

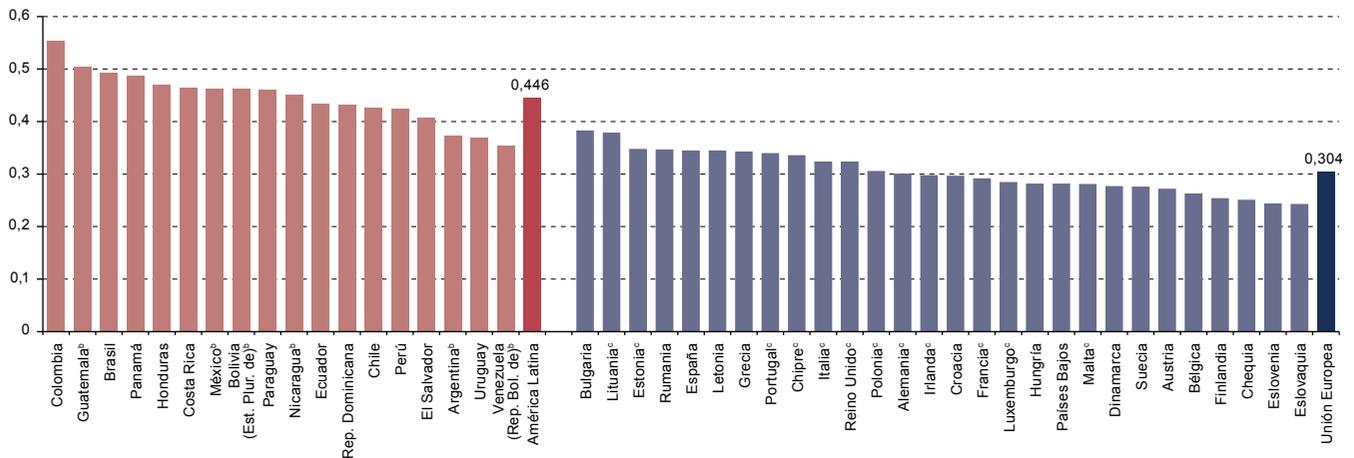
^c Dato correspondiente a 2015.

2. Se han mantenido las mejoras leves de la distribución del ingreso personal y de la distribución funcional del ingreso

- En América Latina, en términos agregados y en promedio, la desigualdad en la distribución del ingreso personal ha ido disminuyendo. En 2015 y 2016, de acuerdo con la última información disponible, la región alcanzaba un valor promedio del coeficiente de Gini de 0,446. Sin embargo, aún existe una apreciable dispersión entre países: se sitúa por encima de 0,500 en Colombia y Guatemala, mientras que en el Uruguay, la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela se ubica en menos de 0,400, distribuyéndose el resto de los países entre los dos valores señalados.
- En cambio, en la Unión Europea, el nivel de desigualdad de ingresos es menor, alcanzando un promedio de 0,34 en los años 2015 y 2016 y con grados de heterogeneidad bastante menores que los de América Latina. Los países con mayor nivel de desigualdad son Bulgaria y Lituania, con un índice de Gini de 0,38, menor que el promedio de América Latina.
- A partir de 2006, además de la tendencia de reducción del coeficiente de Gini en América Latina, se registró también una recuperación de la participación de los salarios en el PIB en la mayoría de los países, con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Panamá, en los que continuó la tendencia negativa en la distribución funcional del ingreso registrada desde inicios de la década.
- Las diferencias en la participación salarial en el PIB a nivel agregado entre países o las variaciones de esta tasa a lo largo del tiempo en un mismo país pueden obedecer tanto a cambios en la forma en que se distribuye el valor agregado entre el trabajo y el capital en los diferentes sectores económicos como a cambios en la importancia relativa del valor agregado entre sectores.

■ Gráfico II.11 ■

Unión Europea (28 países) y América Latina (18 países): índice de Gini, alrededor de 2015-2016^a



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

^a Calculado sobre la base de ingresos per cápita equivalentes (escala de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) modificada).

^b Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de) corresponden a 2014 y los de Nicaragua a 2009.

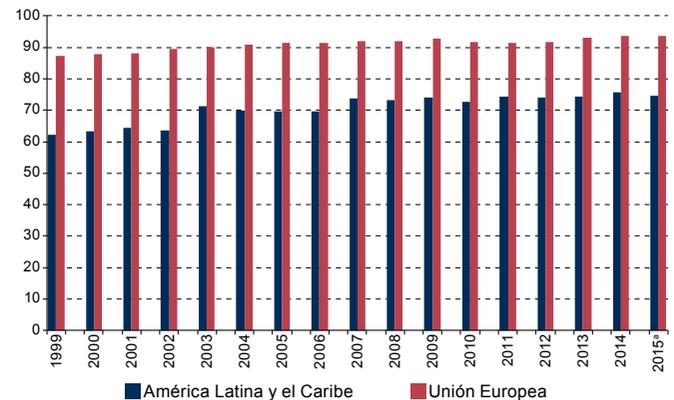
^c Dato correspondiente a 2015.

3. En los últimos años, con una mayor cobertura en educación secundaria, América Latina cierra brechas de formación de capacidades con la Unión Europea

- La producción y generación de conocimiento han adquirido un carácter central en la economía global de las últimas décadas y en las transformaciones que están ocurriendo gracias a la revolución tecnológica en curso. Por lo tanto, el proceso educativo se ha convertido en un pilar fundamental para el desarrollo sostenible. Los individuos más educados aumentan sus capacidades para contribuir más y de modo más diversificado y eficiente al desarrollo productivo de un país. Esto es decisivo para el carácter sustentable del crecimiento en el largo plazo, en la medida en que exige cambios estructurales en la matriz productiva, con incorporación sostenida de conocimiento e innovación, y selectividad sectorial con alto componente de valor agregado, todo lo cual demanda recursos humanos más capacitados y con destrezas que requieren expandirse y actualizarse.

■ Gráfico II.12 ■

América Latina y el Caribe (20 países) y Unión Europea (17 países): matrícula neta en educación secundaria para ambos sexos, 2015 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

^a Promedio simple.

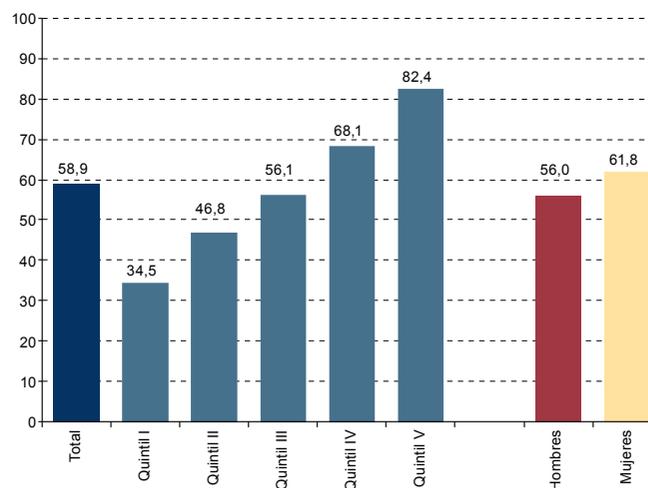
- En América Latina y el Caribe y en la Unión Europea se han alcanzado niveles de cobertura de educación primaria casi universales. No obstante, es a nivel secundario y terciario donde aún se mantienen brechas importantes. Desde 1999, América Latina y el Caribe ha incrementado la matrícula neta en el nivel secundario desde un 60% a un 74,5% en 2015. Aun cuando la matrícula neta en los países de la Unión Europea es mayor (alrededor del 90%), la brecha se ha reducido seis puntos porcentuales en los últimos 15 años.
- Sin embargo, los promedios regionales esconden brechas internas en cada región. En el caso de América Latina, Guatemala y Honduras tienen las menores coberturas y alcanzan solo un 48% y un 49% de matrícula neta en este nivel. Distinta es la situación en la Unión Europea, donde los menores niveles de matrícula neta se dan en Rumania (83,9%), Bulgaria (88,3%) y Malta (88,8). En el otro extremo, en el caso de América Latina y el Caribe, solo Chile está cerca de alcanzar un 90% de cobertura con una matrícula neta del 88%, lo que contrasta con Letonia (98,3%) y Lituania (98%), con cobertura cercana al 100%.

4. En América Latina la desigualdad es una barrera para una mayor formación de las capacidades requeridas para un salto hacia el desarrollo

- Los avances en cobertura educativa esconden brechas importantes entre los países de la región, pero también y de manera significativa dentro de ellos. Esta desigualdad debe analizarse a partir de un enfoque multidimensional, tomando en consideración los diferentes ejes que la estructuran en esta región. La desigualdad que se produce y reproduce a partir de la estructura productiva se extiende y refuerza en los ámbitos laboral y social y se entrelaza de diversas maneras con las relaciones de género, las relaciones étnicas y raciales, las relaciones a lo largo del ciclo de vida y las desigualdades territoriales.
- La educación secundaria se vuelve cada vez más un piso mínimo desde el cual incorporarse tanto a la dinámica de aumentos de productividad requerida para el crecimiento sostenible como para mitigar la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión, esencial para avanzar hacia sociedades con mayor cohesión social. Las brechas educativas no solo tienen que ver con el nivel de desarrollo de los países; hay factores internos de desigualdad que afectan los logros dentro de cada país. El primero que cabe destacar es el nivel de ingresos económicos del hogar. La estratificación y desigualdad de ingresos tan importante en la región se reproduce en los sistemas educativos. Mientras más del 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil de ingresos superior concluye este nivel educativo, solo un 34,5% lo logra en el

quintil de menores ingresos. Las desigualdades por área geográfica y origen étnico y racial también se acrecientan en este ciclo educativo.

■ Gráfico II.13 ■
América Latina (18 países): conclusión de la educación secundaria entre jóvenes de 20 a 24 años de edad, por quintil de ingresos y sexo, alrededor de 2015
(En porcentajes)



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

5. La población juvenil presenta mayores dificultades de inserción laboral

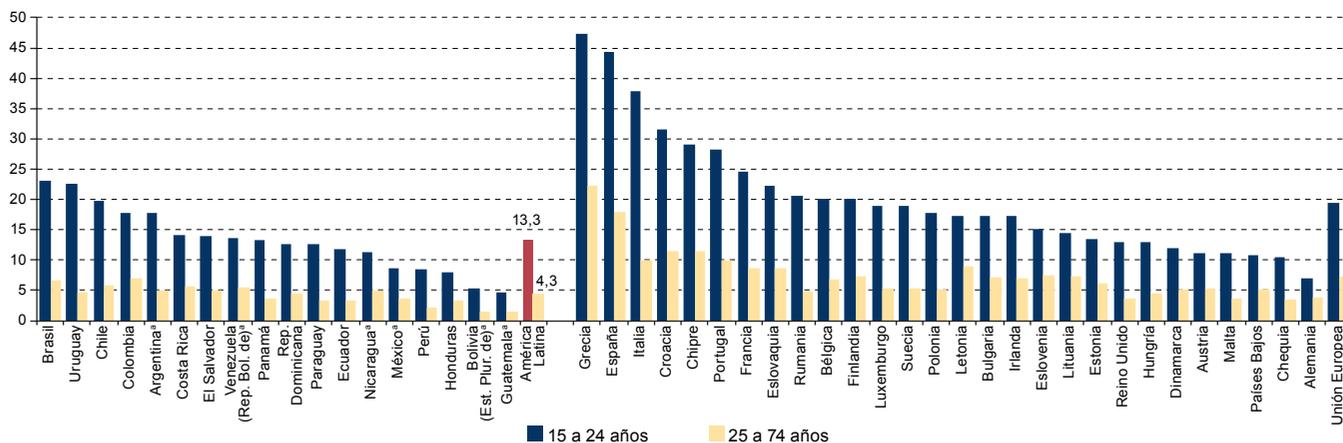
- Las oportunidades de inserción laboral en el período juvenil constituyen un pilar de la inclusión social y económica. El trabajo remunerado es el principal —si no el único— elemento que entrega independencia económica y familiar. En este sentido, los jóvenes aspiran a oportunidades laborales de calidad, que les permitan participar plenamente en el desarrollo ciudadano y productivo, y acceder a mejores condiciones de bienestar y desarrollo personal. Los avances en el campo educativo no se han trasladado completamente al terreno laboral, donde persisten brechas respecto a la población adulta.
- La desocupación entre los jóvenes es superior a la de los adultos y las personas de 65 años y más, y significativamente

más elevada entre la población vulnerable. Los países de la Unión Europea enfrentan un desafío más importante que América Latina en términos de desempleo, tanto entre la población adulta como la juvenil. Adicionalmente, la brecha entre jóvenes es también mayor en la Unión Europea (12 puntos porcentuales) que en América Latina (9 puntos porcentuales). Sin embargo, este tema debe ser considerado también bajo las diferencias en los marcos de protección social entre ambas regiones, comprendiendo que las personas desempleadas en la Unión Europea se encuentran en marcos más protegidos que las de América Latina para enfrentar esta situación con niveles de bienestar mínimos asegurados.

■ Gráfico II.14 ■

América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): tasas de desempleo juvenil (15 a 24 años de edad) y adulto (25 a 74 años de edad), alrededor de 2015-2016

(En porcentajes)



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

* Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de) corresponden a 2014 y los de Nicaragua a 2009.

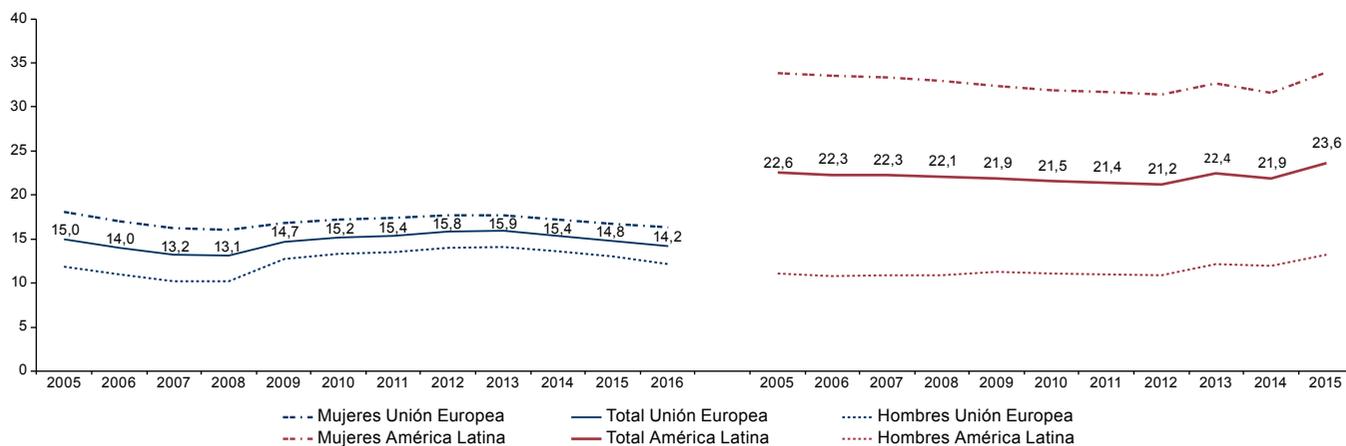
6. La exclusión del mercado laboral y de la educación de los jóvenes es mayor en América Latina, principalmente por la situación de las mujeres

- El sistema educativo y el mercado laboral son los dos canales principales para la inclusión social. Sin embargo, una parte importante de los jóvenes no están empleados y no cursan estudios. La proporción de jóvenes en esta situación es mayor para los jóvenes de América Latina y ha experimentado un leve aumento en los últimos años, llegando a casi un 24% de la población de 15 a 29 años. En Europa, en cambio, se ha mantenido entre el 14% y el 15% a lo largo de la década. Esta diferencia entre ambas regiones se da principalmente por la situación de inclusión de las mujeres jóvenes de América Latina. El promedio de hombres jóvenes que no estudia ni se encuentra ocupado en el mercado laboral registra una tendencia y valores similares en ambas regiones (en torno al 13%). En contraste, el promedio de mujeres jóvenes en esta situación en América Latina es 17,6 puntos porcentuales mayor que el de mujeres jóvenes de la Unión Europea.
- Estas diferencias expresan, por una parte, los efectos discriminatorios de los mercados de trabajo latinoamericanos en términos de oportunidades de participación y de remuneración equitativas entre hombres y mujeres. Pero, además, existe evidencia de que muchos jóvenes latinoamericanos que ni estudian ni tienen empleo en realidad trabajan en tareas domésticas no remuneradas y en la prestación de cuidados personales, y en su mayoría son mujeres. Según ciertas normas y expectativas sociales que persisten en esta región, el trabajo en el hogar corresponde a la mujer, lo que las excluye de participar en el mercado laboral o disfrutar de la educación.

■ Gráfico II.15 ■

América Latina (18 países) y Unión Europea (28 países): jóvenes de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, 2005-2016

(En porcentajes)



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

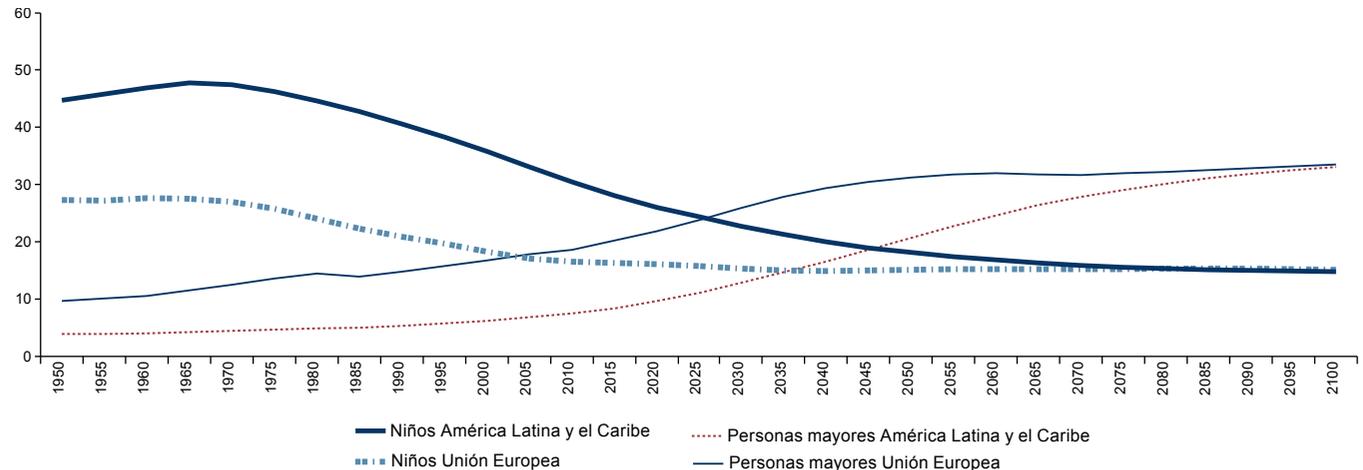
7. La estructura demográfica de América Latina ha cambiado de manera significativa, acercándose a la distribución presente en la Unión Europea

- La modificación de la estructura demográfica, las transformaciones socioculturales y tecnológicas, el funcionamiento de los mercados laborales, las desigualdades de género y las características y carencias de los sistemas de protección social, entre otros elementos, han contribuido a modificar las brechas intergeneracionales del bienestar. Estos factores también van transformando las necesidades, las oportunidades y la experiencia general de las cohortes de cada etapa del ciclo de vida, lo que a su vez incide en las desigualdades sociales. En la actualidad las experiencias de la vejez, la juventud o la infancia presentan características diferentes de las de hace cinco decenios.
- No cabe duda de que el impacto social y económico asociado con diferentes grupos de edad de la población varía, atendiendo a sus contribuciones productivas y a sus presiones de consumo. Como resultado de los importantes descensos de la fecundidad, junto con las mejoras registradas en la esperanza de vida, la estructura de edad de la población latinoamericana ha experimentado un cambio sustancial, acercándose a la tendencia de la Unión Europea. Ya a inicios del siglo XXI, en la Unión Europea la transición demográfica transformó su carga poblacional de dependencia, pasando de una mayor carga de población infantil a una de adulto mayor. Eso mismo va a ocurrir en la región de América Latina a partir de 2045.

■ Gráfico II.16 ■

América Latina y el Caribe (37 países y territorios) y Unión Europea (28 países): significación poblacional de los niños de 0 a 14 años de edad y de las personas mayores de 65 años y más

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision*, junio de 2017.

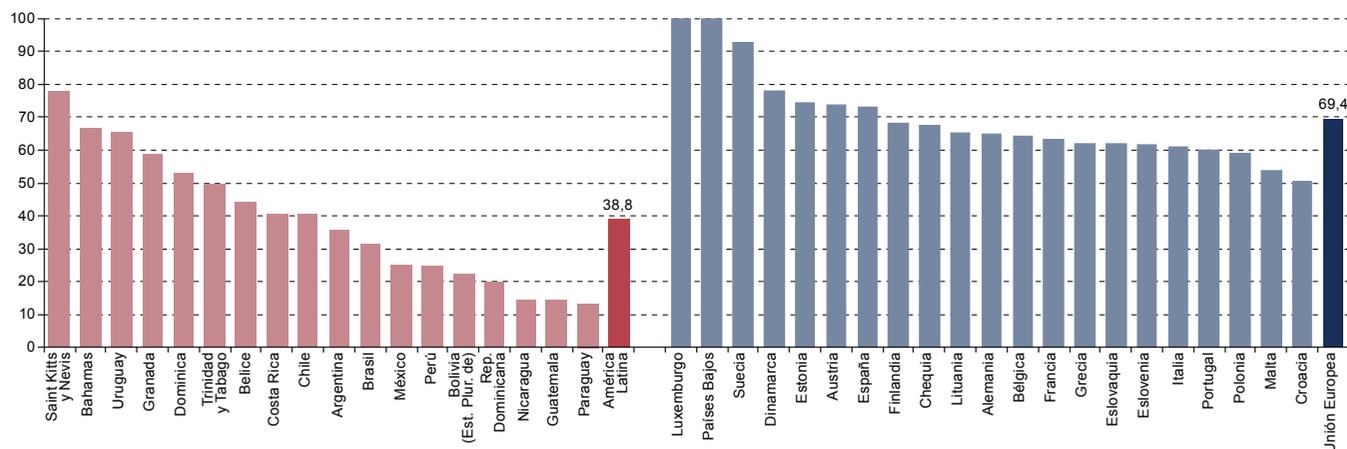
8. El cambio demográfico tiene importantes consecuencias sobre los sistemas de protección social y América Latina enfrenta estos desafíos con baja cobertura en pensiones y salud

- América Latina y el Caribe atraviesa una profunda transformación demográfica, en que la mayor esperanza de vida se traduce en que las personas mayores no solo son un porcentaje más grande de la población, sino que también vivirán más años. Esto representa un enorme desafío para convertir estos logros en acceso efectivo y universal a niveles adecuados de bienestar, realización, goce de derechos y vida social para toda la población.
- La evolución positiva que tuvo el mercado del trabajo en las últimas décadas, en cuanto a la reducción de las tasas de desempleo y el aumento de la ocupación y formalización, ha propiciado una mayor afiliación a los sistemas de protección social de salud y pensiones en América Latina.
- Así y todo, en América Latina el acceso a los sistemas de protección social es altamente estratificado y desigual y, además, cubre una proporción bastante menor que en la Unión Europea. En esta última región, al menos el 50% de la población de todos los países cotiza activamente en un régimen de pensiones contributivo y en promedio, casi el 70% de la población europea se encuentra en esta situación. En contraste, en América Latina el promedio de la cobertura no alcanza al 40% de la población en edad de trabajar, lo que implica que los sistemas no estarán preparados para recibir una mayor masa de personas mayores, con niveles de dependencia por períodos más prolongados.

■ Gráfico II.17 ■

América Latina y el Caribe (18 países y territorios) y Unión Europea (21 países): cotizantes activos sometidos a un régimen contributivo de pensiones respecto de la población en edad de trabajar

(En porcentajes)



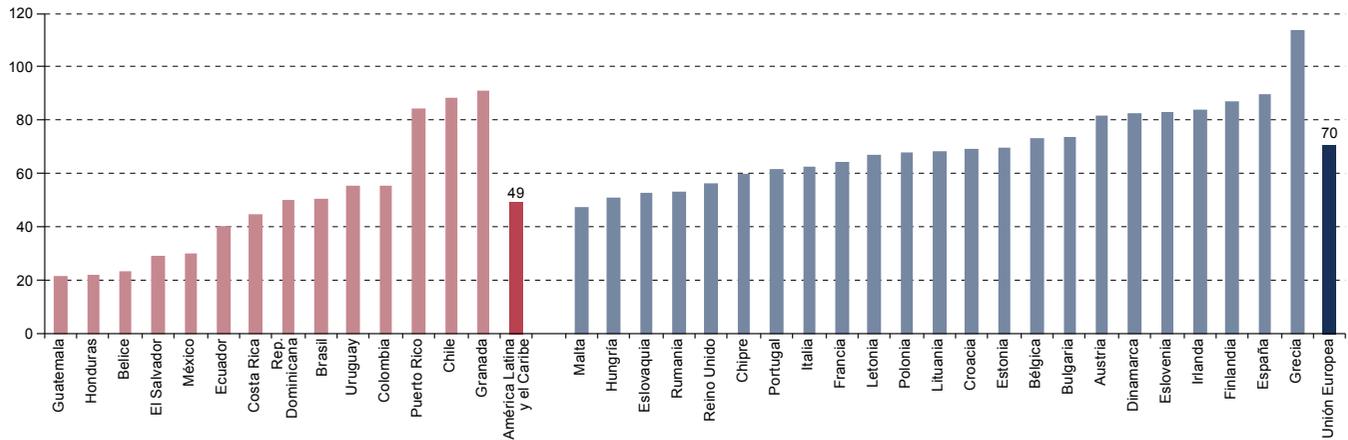
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Protección social: estableciendo pisos de protección social y sistemas integrales de seguridad social" [en línea] <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowSearchIndicators.action>.

9. La revolución tecnológica exige una población con altos niveles de calificación y América Latina está lejos de la Unión Europea en este ámbito

- La revolución tecnológica genera cambios no solo en los sistemas de producción y consumo, sino también en la forma en que se establecen las relaciones sociales. Estos cambios requieren que la población desarrolle una serie de habilidades y capacidades para incorporarse a la revolución digital en curso.
- En términos de proporción de la población que accede a la educación superior, América Latina está más distante que la Unión Europea. En casi todos los países europeos la tasa bruta de matrícula en la educación terciaria supera el 50%. Por el contrario, en América Latina y el Caribe solo la mitad de los países con información disponible tienen más del 50%.
- La principal diferencia en las preferencias entre hombres y mujeres, tanto en los países de América Latina como en los de la Unión Europea, radica en el campo científico, dado el reconocimiento social y la valoración económica que tiene en el campo laboral este ámbito. Esto tiene claras implicancias en los retornos económicos de su inserción laboral y explica en parte la brecha salarial de género.

■ Gráfico II.18 ■

América Latina y el Caribe (14 países y territorios) y Unión Europea (23 países): tasa bruta de matrícula en educación terciaria
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

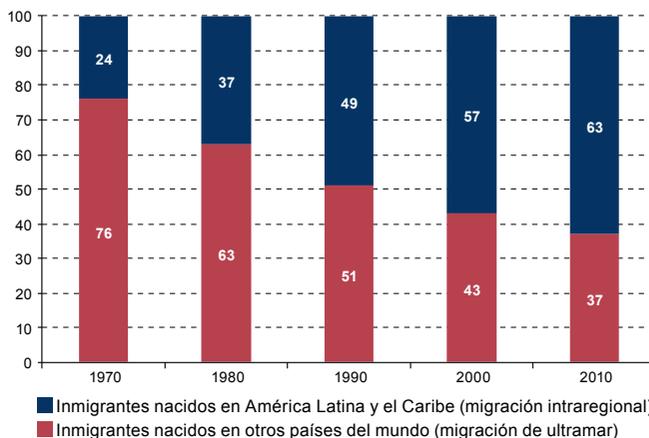
10. Europa recibe gran parte de los flujos migratorios a nivel global, mientras que en América Latina los flujos migratorios intrarregionales han ido en aumento

- Entre 1990 y 2013, los migrantes internacionales han incrementado su participación en la población mundial de un 2,9% a un 3,2%. En 2013, los migrantes internacionales alcanzaban el 10,8% de la población total en los países industrializados y solo el 1,6% en las regiones en desarrollo.
- En la década de 2000, la migración registró un gran crecimiento, aportando unos 4,6 millones de migrantes anuales, principalmente en economías desarrolladas. En 2013, se identificaron unos 232 millones de migrantes internacionales, dos tercios de los cuales se concentraron

en Europa (72 millones) y Asia (71 millones). Más atrás se ubican América del Norte (53 millones), África (19 millones), América Latina y el Caribe (9 millones) y Oceanía (8 millones).

- En América Latina y el Caribe se estaría produciendo una reducción de los flujos de migrantes hacia fuera de la región. En esta tendencia confluyen varios factores, entre los que destacan el impacto de la crisis sobre los mercados laborales y los salarios, en conjunto con medidas de recorte fiscal, directivas específicas sobre el ingreso a los territorios y una serie de dificultades para los migrantes establecidos. En la región, el peso de la población inmigrante sobre la población nativa es más o menos homogéneo entre las distintas subregiones y oscila entre un 0,9% y un 2,8%. La emigración, en tanto, presenta marcadas variaciones por subregión, destacándose el Caribe y Centroamérica por la alta proporción de emigrantes con relación al volumen de la población nativa (11,1% y 10,2%, respectivamente).

■ **Gráfico II.19** ■
América Latina y el Caribe: porcentaje de población inmigrante, según procedencia, 1970-2010
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Martínez Pizarro, V. Cano y M. Soffia, "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, 2014.

11. Las corrientes de remesas han seguido creciendo, impulsadas por la recuperación económica en Europa y los Estados Unidos

- Las remesas procedentes de trabajadores en el exterior son una importante contribución al consumo de los hogares en muchas economías de América Latina. En los últimos años, salvo en 2009, como consecuencia de la crisis financiera internacional, los flujos de remesas han mostrado tasas de crecimiento positivas. Mientras que la balanza de transferencias corrientes —compuesta principalmente por flujos de remesas de los migrantes—

alcanzó un 1,5% del PIB en 2016 para el promedio de América Latina, para Centroamérica representó cerca de un 8% del PIB.

- Los Estados Unidos son el principal país de origen de las remesas recibidas por la mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, donde España ocupa el primer lugar.

■ Cuadro II.3 ■

América Latina: transferencias corrientes en 2016*(En porcentajes del PIB)*

Argentina	0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4
Brasil	0
Chile	1
Colombia	2
Costa Rica	1
Ecuador	3
El Salvador	17
Guatemala	12
Haití	31
Honduras	18
México	3
Nicaragua	12
Panamá	0
Paraguay	3
Perú	2
República Dominicana	7
Uruguay	0
Venezuela (República Bolivariana de)	0
América Latina	1
América del Sur	1
MERCOSUR	0
Países exportadores de productos mineros (Chile y Perú)	1
Países exportadores de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de))	1
Centroamérica, Haití y República Dominicana	8
Exportadores de productos agroindustriales (Argentina, Paraguay y Uruguay)	0
Resto de países integrados financieramente (Brasil, Colombia y México)	1

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

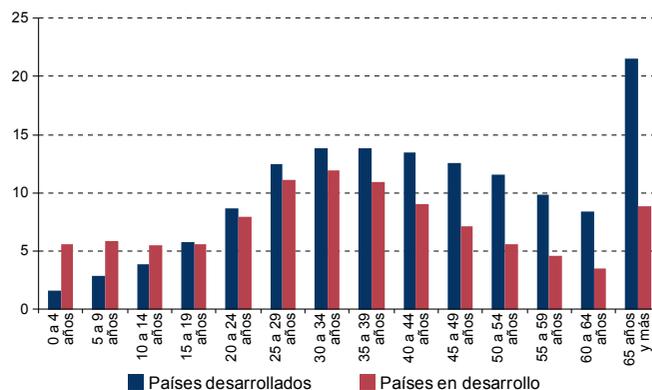
12. Los flujos migratorios se concentran en personas en edad de trabajar: desafíos para los sistemas de seguridad social

- En 2015, tres cuartas partes de todos los migrantes internacionales tenían entre 20 y 64 años. De los 177 millones de migrantes internacionales en edad de trabajar, la mayoría (60%) residía en países desarrollados. Entre 2000 y 2015, esta proporción ha cambiado muy poco. En este período, en las economías en desarrollo, el número de migrantes en edad de trabajar aumentó un 57% (pasando de 46 millones a 72 millones), mientras que en los países industrializados se observó un aumento del 36%, es decir de 77 millones a 105 millones.
- Las personas migrantes, ya sea que se desplacen de forma voluntaria o forzada y se encuentren en situación de tránsito o ya hayan arribado a su destino, y sin importar su estatus migratorio, son sujetos de derechos que deben ser respetados y que aluden a varios ámbitos de atención prioritaria. Entre ellos se menciona el acceso a la identidad jurídica, al trabajo decente, a la atención de salud, a la educación y la vivienda, a servicios de cuidado y a la inclusión financiera. Estos flujos significativos de personas sin duda tensionarán los sistemas de protección social.
- En América Latina, los trabajadores inmigrantes muestran niveles más altos de informalidad que sus pares nativos. Adicionalmente, si se compara la situación de hombres y

mujeres, se observa que la brecha entre migrantes y nativos es más desfavorable para mujeres migrantes en las tasas de cobertura de los sistemas de seguridad social.

■ Gráfico II.20 ■
Países desarrollados y en desarrollo: distribución por edad de los migrantes internacionales, 2015

(En millones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "International Migration. Monitoring global population trends" [en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

C. Situación ambiental

1. Las manifestaciones del cambio climático son cada vez más preocupantes

- Las emisiones de gases de efecto invernadero, provenientes de actividades humanas, han mantenido un aumento continuo desde la era preindustrial. Esto ha generado que la concentración de CO₂ en la atmósfera haya crecido de aproximadamente 280 ppm (partes por millón) a 407 ppm, siendo los niveles más altos en por lo menos los últimos 800.000 años. Este aumento constituye la causa dominante del alza de la temperatura global.
- 2016 ha sido el año con el registro de temperatura más alto desde 1880, cuando se comenzaron a registrar las temperaturas con estándares modernos. La temperatura en 2016 se ubicó aproximadamente 1 °C por encima del

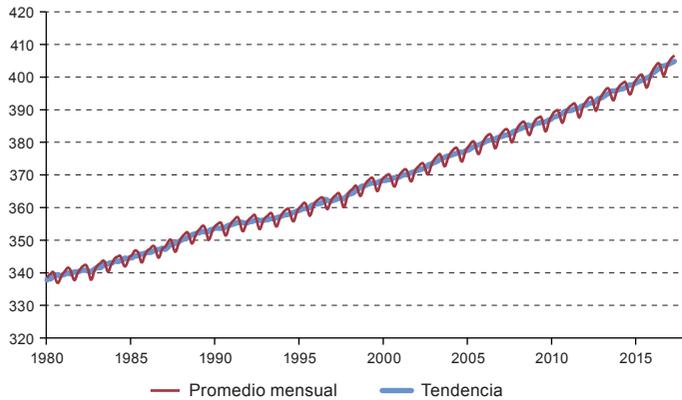
promedio del período 1951-1980, lo que implica que 16 de los 17 años más calurosos de los que se tiene registro han ocurrido desde 2001.

- El nivel del mar también ha ido en aumento. Las mediciones satelitales realizadas a partir de 1993 muestran un alza de 86 mm a una tasa de 3,4 mm al año. Asimismo, se ha experimentado una reducción de la superficie de hielo ártico, que a la larga se traducirá en mayores aumentos del nivel del mar.
- América Latina y el Caribe, por sus condiciones geográficas, económicas y sociales, es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático.

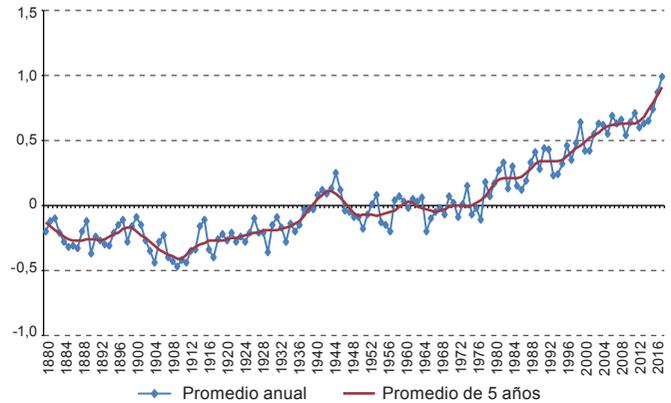
■ Gráfico II.21 ■

Origen y manifestaciones del cambio climático

A. Concentración de CO₂ en la atmósfera a nivel global, promedio mensual, 1980-2017 (en partes por millón)



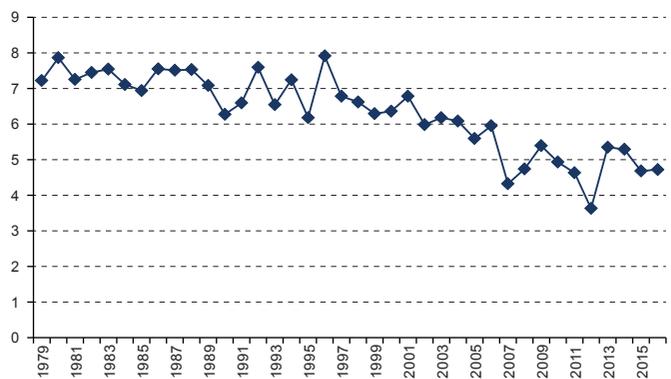
B. Índice de temperatura terrestre-oceánica global, 1880-2016 (anomalía en °C respecto del promedio del periodo 1951-1980)



C. Variación del nivel medio del mar, 1993-2017 (en milímetros)



D. Extensión de hielo ártico en el mes de septiembre, 1979-2016 (en millones de kilómetros cuadrados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Organismo Nacional del Océano y de la Atmósfera de los Estados Unidos (NOAA), Earth System Research Laboratory [en línea] www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/; y del Instituto Goddard de Estudios Espaciales y el Centro Nacional de Datos de Hielo y Nieve (NSDIC) de los Estados Unidos.

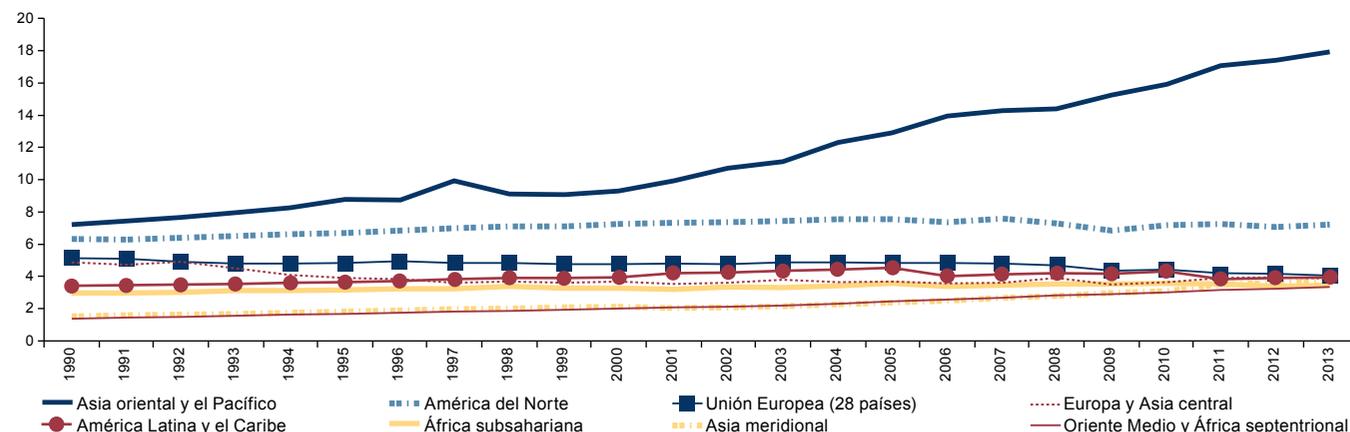
2. Las emisiones de gases de efecto invernadero, causantes del calentamiento global, siguen aumentando

- Las emisiones a nivel global continúan aumentando, lo que dificulta el logro de la meta de mantener el aumento de temperatura por debajo de 2°C con respecto a la era preindustrial. En 2013, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcanzaron las 47,5 gigatoneladas de CO₂ equivalente (GtCO₂ eq).
- Actualmente, la Unión Europea y América Latina y el Caribe tienen el mismo nivel de emisiones (~4 GtCO₂ eq). Mientras que las emisiones de la segunda se han mantenido relativamente constantes, las emisiones de la Unión Europea han decrecido de manera relevante durante los últimos 30 años.
- Una fracción considerable del incremento de las emisiones se debe al crecimiento experimentado por la región de Asia oriental y el Pacífico, en particular de economías como China y la India. Se espera que el crecimiento de las regiones emergentes continúe siendo mayor que el de las economías desarrolladas, por lo que la participación de las emisiones siga aumentando en estas regiones.
- Tanto la Unión Europea como América Latina y el Caribe han reducido su participación en el total de las emisiones a nivel global. En 1990, la Unión Europea participaba con el 16% de las emisiones globales y América Latina y el Caribe con el 10%. Actualmente esta participación ha decrecido a niveles cercanos al 8% para ambas regiones. Esto se debe, entre otros factores, a las políticas de mitigación implementadas en la primera región y a la reducción de la deforestación experimentada en América Latina y el Caribe.

■ Gráfico II.22 ■

Emisiones de gases de efecto invernadero, por regiones, 1990-2013

(En gigatoneladas de CO₂ equivalente)

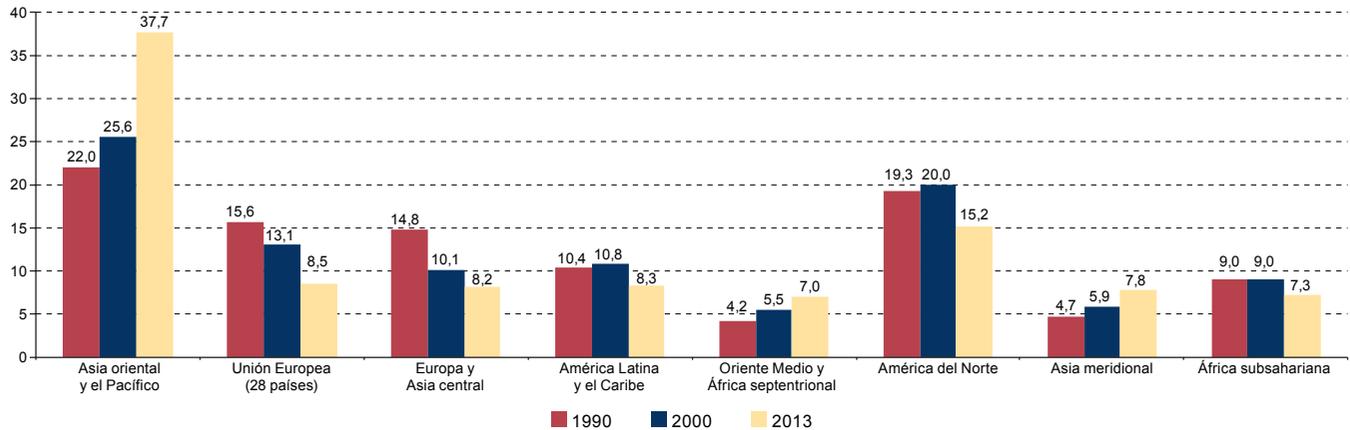


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Recursos Mundiales (WRI), "CAIT 2.0. WRI's Climate Data Explorer", Washington, D.C., 2014 [en línea] <http://cait2.wri.org>.

■ Gráfico II.23 ■

Emisiones de gases de efecto invernadero globales, participación por región, 2013

(En porcentajes)



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

3. El sector energético es responsable de la mayor parte de las emisiones en la Unión Europea y en América Latina y el Caribe

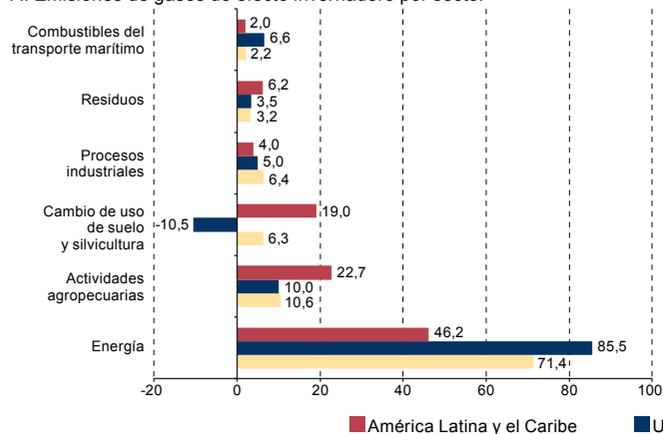
- A nivel global, el sector de la energía constituye la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero. En la actualidad, las emisiones del sector energético —electricidad y calefacción, manufactura y construcción, transporte y otros rubros— representan casi tres cuartas partes del total de emisiones a nivel global.
- En la Unión Europea la participación del sector energético representa el 86% del total, siendo uno de los sectores clave para las políticas de mitigación. En particular, la generación de electricidad y calefacción representa el 40% de las emisiones del sector.
- Actualmente, en América Latina y el Caribe, el sector energético es el más relevante y representa el 46% de las emisiones totales, siendo la principal fuente el consumo de combustible para el transporte. Es por ello que este sector es uno de los principales motores de las emisiones en la región.
- Es importante destacar que las emisiones provenientes de las actividades agropecuarias y del cambio de uso de suelo y silvicultura son aún relevantes en América Latina y el Caribe, alcanzando el 42% de las emisiones de la región. Sin embargo, las políticas de reducción de la deforestación han permitido reducirlas de forma significativa.

■ Gráfico II.24 ■

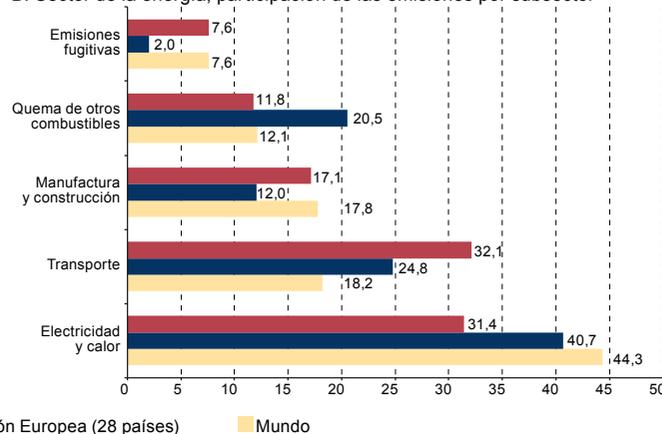
América Latina y el Caribe y Unión Europea: emisiones de gases de efecto invernadero, por sector, 2013

(En porcentajes)

A. Emisiones de gases de efecto invernadero por sector



B. Sector de la energía, participación de las emisiones por subsector



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

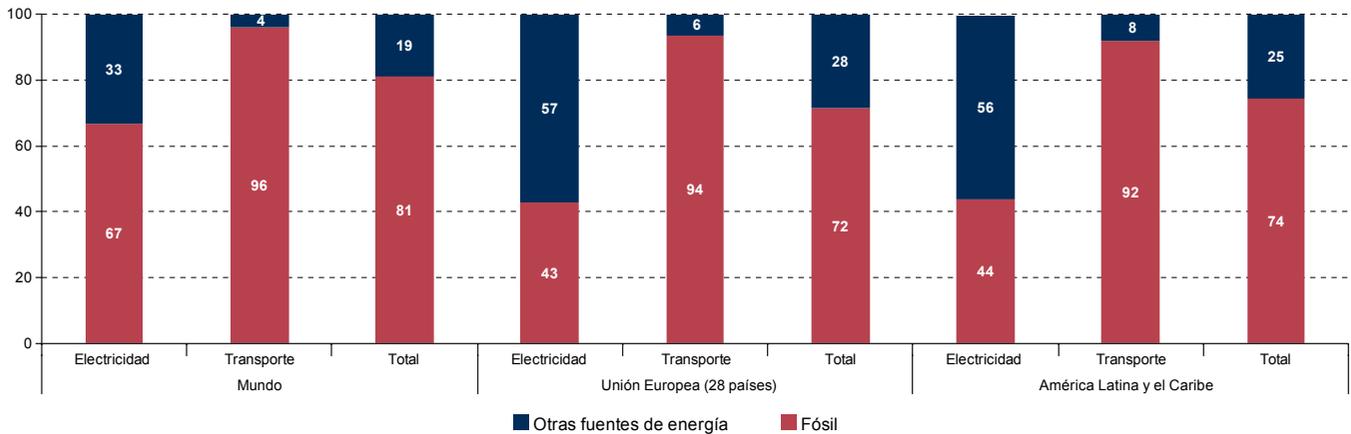
4. Dentro del sector de la energía, la generación de electricidad y energía necesarias para el transporte son fundamentales para lograr una transición hacia economías bajas en carbono

- La participación de combustibles fósiles —carbón, hulla, petróleo y gas natural— en la matriz energética determina, en gran medida, la generación de emisiones de gases de efecto invernadero. Actualmente, la participación de los combustibles fósiles en la matriz energética de América Latina y el Caribe y la Unión Europea es similar, tanto en lo que respecta a la generación de electricidad, el combustible para transporte y la matriz en su totalidad, que es menor que el promedio mundial.
- Más del 90% de la energía destinada al transporte proviene de fuentes fósiles, tanto a nivel global como en ambas regiones. Esto implica que la transición hacia nuevas fuentes de energía requiere un esfuerzo masivo si se considera la forma en que ha aumentado la tasa de motorización a nivel mundial.
- Actualmente la región de América del Norte (el Canadá y los Estados Unidos) presenta la tasa de motorización más alta del mundo, 806 vehículos por cada 1.000 habitantes, seguida de la Unión Europea, con 577 vehículos por cada 1.000 habitantes. La tasa de motorización de América Latina y el Caribe es aproximadamente tres veces menor que la de la Unión Europea y cuatro veces menor que la de América del Norte.
- Sin embargo, la tasa de motorización de las regiones emergentes han experimentado un drástico aumento. En Asia meridional y la región de Asia oriental y el Pacífico la tasa ha aumentado un 120% y un 88% respectivamente, en tanto que en América Latina y el Caribe ha crecido un 61% entre 2005 y 2015. Esto tiene implicaciones importantes para la generación de emisiones de gases de efecto invernadero, así como de otros contaminantes a nivel local.

■ Gráfico II.25 ■

Participación de los combustibles fósiles en la matriz energética: electricidad, transporte y total, 2014

(En porcentajes)

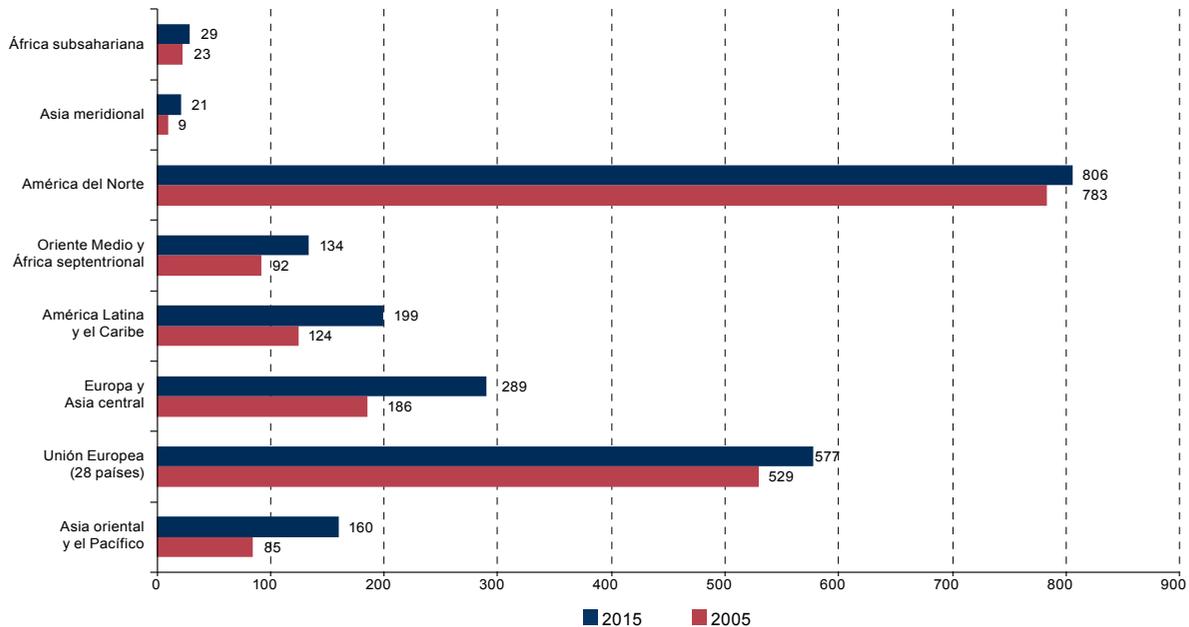


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), OECD iLibrary [en línea] <http://www.oecd-ilibrary.org/>.

■ Gráfico II.26 ■

Tasa de motorización, 2005 y 2015

(Vehículos en uso por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA).

5. Las acciones globales son aún insuficientes para alcanzar la meta mundial de reducción de emisiones de alrededor de dos toneladas por habitante

- Se estima que para mantener la temperatura en niveles no catastróficos es necesario reducir las emisiones globales a un máximo de dos toneladas per cápita en 2050 y a menos de uno y cerca de cero o incluso generar absorciones de emisiones a finales de siglo.
- Actualmente América Latina y el Caribe emite 6,3 toneladas de CO₂ eq por habitante al año, mientras que la Unión Europea emite 7,5 toneladas de CO₂ eq por habitante.
- En América Latina y el Caribe solamente Chile, Haití, Costa Rica y El Salvador tienen emisiones en torno a las

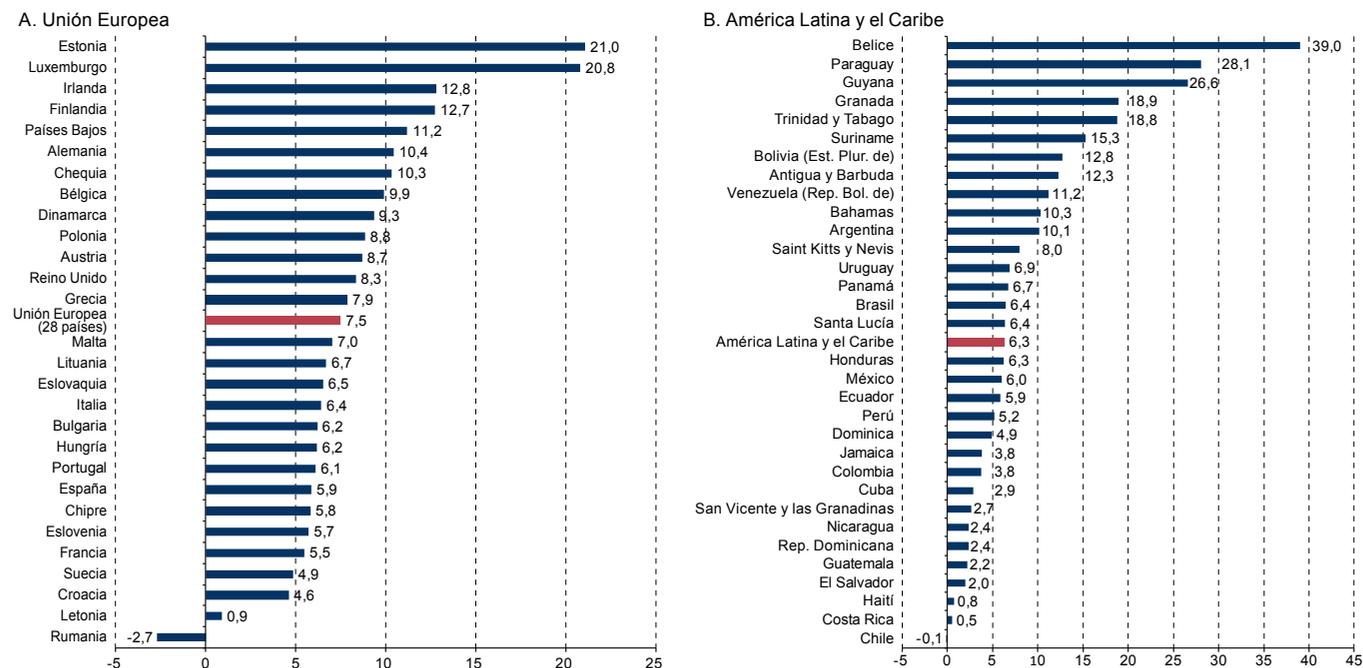
dos toneladas per cápita, mientras que Letonia y Rumania son los únicos países que cumplen estos requisitos en la Unión Europea.

- La reducción de emisiones que se requiere involucra esfuerzos en todos los sectores de la economía, así como cambios en los patrones de producción y de consumo. Por lo tanto, es preciso coordinar políticas para facilitar una inversión masiva en sectores favorables con el medio ambiente.

■ Gráfico II.27 ■

Unión Europea y América Latina y el Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero por habitante, 2013

(En toneladas de CO₂ eq por habitante)



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

6. Detener la deforestación es uno de los mayores retos de América Latina y el Caribe, en tanto que la Unión Europea ha aumentado su superficie forestal

- Los bosques son uno de los mayores recursos naturales de América Latina y el Caribe. Con 927 millones de hectáreas de superficie de bosques y selvas, esta región es una de las que tiene mayor cobertura forestal y representa alrededor de una cuarta parte del total global. En contraste, la cobertura forestal en la Unión Europea ascendió a 161 millones de hectáreas, alcanzando un 4% del total global.
- La conservación y explotación sostenible de bosques y selvas es uno de los mayores retos de América Latina y el Caribe. En la región, de 1990 a 2015 se han perdido alrededor de 97 millones de hectáreas, lo cual tiene una marcada repercusión en la generación de emisiones por cambio de uso de suelo. La agricultura es el factor más importante de la deforestación en el mundo.
- Se estima que América Latina y el Caribe es la región que más emisiones ha producido, solo por detrás del África subsahariana entre 1990 y 2013. Durante este lapso, la región ha producido 3,8 GtCO₂eq de gases de efecto invernadero por este concepto. Por el contrario, la Unión Europea ha logrado aumentar su cobertura forestal y así absorber alrededor de 1 GtCO₂eq.
- Sin embargo, la pérdida de bosques en América Latina y el Caribe se ha reducido durante las últimas dos décadas, lo cual ha permitido disminuir las emisiones por este concepto. Detener la deforestación es prioritario para la región, tanto para mantener la riqueza natural como para enfrentar el cambio climático.
- Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana, y la Unión Europea han ratificado la Declaración de Nueva York sobre los Bosques, formulada durante la Cumbre sobre el Clima de 2014. Esta declaración tiene entre sus objetivos reducir a la mitad la tasa de deforestación en 2020 y eliminarla en 2030.

■ Cuadro II.4 ■

Cobertura forestal mundial y sus tendencias, 1990-2015

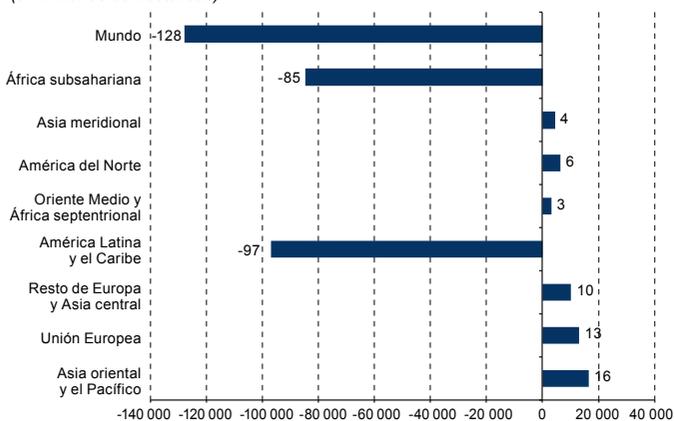
Región	Superficie de bosque (1000 ha)				Tasa de cambio (porcentaje anual)		
	1990	2000	2010	2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015
Asia oriental y el Pacífico	619 824	618 451	631 390	636 255	-0,02	0,21	0,15
Unión Europea	147 924	154 736	159 235	161 081	0,45	0,29	0,23
Resto de Europa y Asia central	872 061	873 874	881 673	882 288	0,02	0,09	0,01
América Latina y el Caribe	1 024 230	979 717	938 115	927 232	-0,44	-0,43	-0,23
Oriente Medio y África septentrional	19 929	20 500	23 130	23 199	0,28	1,21	0,06
América del Norte	650 724	651 339	656 023	657 165	0,01	0,07	0,03
Asia meridional	78 919	79 023	82 714	83 395	0,01	0,46	0,16
África subsahariana	698 966	661 795	628 521	614 285	-0,54	-0,51	-0,46
Mundo	4 112 577	4 039 434	4 000 800	3 984 901	-0,18	-0,10	-0,08

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

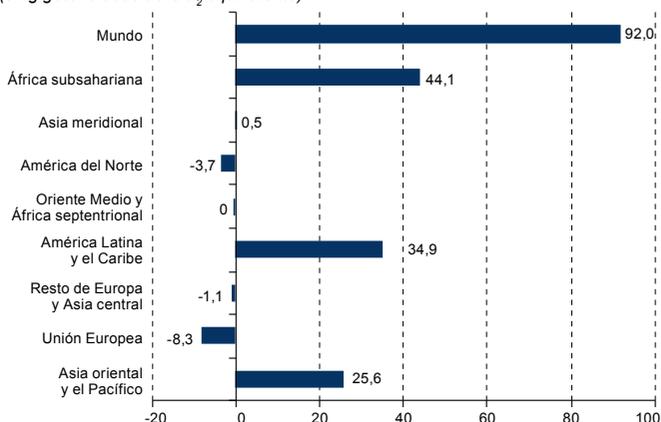
■ Gráfico II.28 ■

Cambio acumulado en la cobertura forestal mundial y emisiones acumuladas por cambio de uso del suelo y silvicultura

A. Cambio acumulado en la cobertura forestal mundial, 1990-2015
(en millones de hectáreas)



B. Emisiones acumuladas por cambio de uso del suelo y silvicultura, 1990-2013
(en gigatoneladas de CO₂ equivalente)



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

7. El compromiso global frente al cambio climático se tradujo en una ratificación acelerada del Acuerdo de París

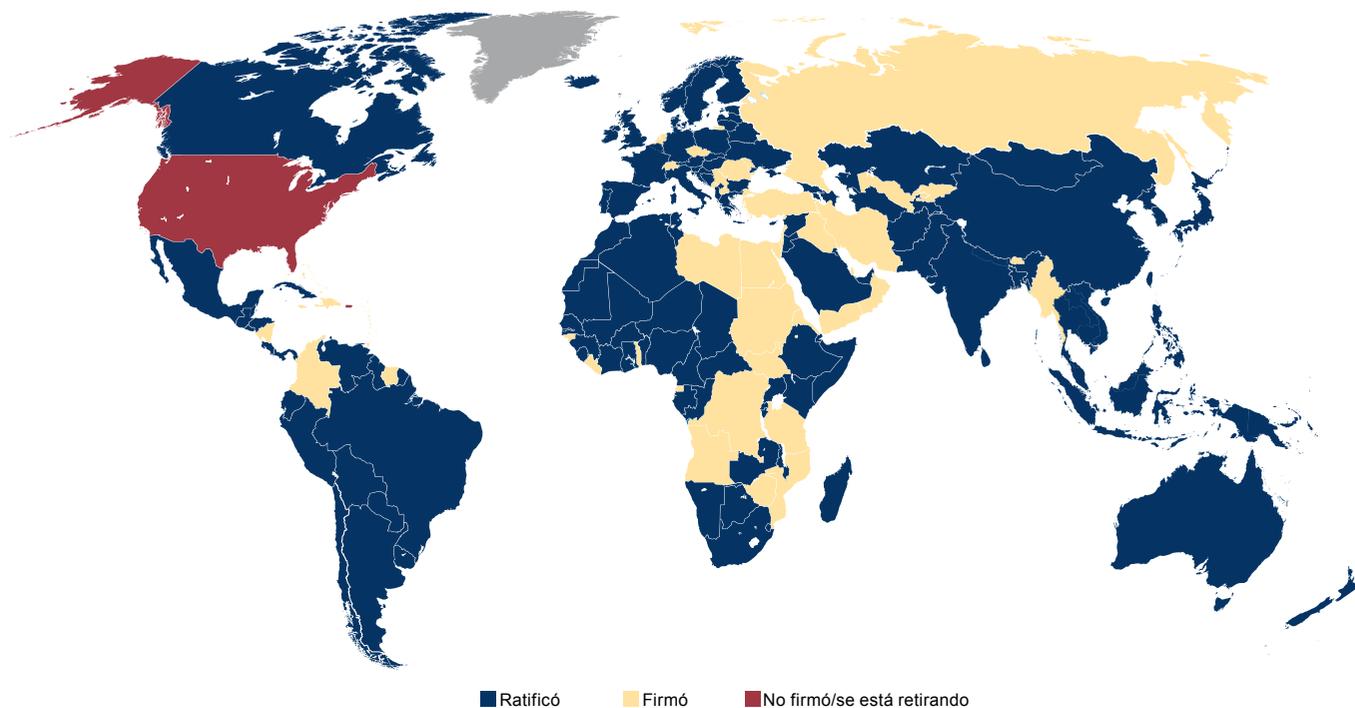
- La respuesta de los países ha hecho posible la entrada en vigor del Acuerdo de París a una velocidad sin precedentes en la historia reciente de los acuerdos internacionales. Esto confirma el nivel de compromiso de la comunidad internacional para alcanzar la meta climática de mantener el aumento de temperatura por debajo de los 2 °C y hacer lo posible por mantenerlo por debajo de 1,5 °C.
- El Acuerdo de París entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, 30 días después de que se lograra la condición de que al menos 55 de las Partes firmantes responsables de al menos 55% del total de las emisiones globales de gases de efecto invernadero depositaran sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
- En junio de 2018, de las 195 Partes firmantes, 178 países han ratificado el Acuerdo de París. Entre ellos, el Acuerdo de París fue firmado y ratificado por la Unión Europea y fue firmado por los 33 países que conforman la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). De estos 33 países, 31 ya lo han ratificado, faltando solo Colombia y Suriname.
- El Acuerdo de París exige a todas las Partes que hagan sus mejores esfuerzos a través de las contribuciones

determinadas a nivel nacional y que fortalezcan estos esfuerzos en los próximos años. Esto incluye requisitos de que todas las Partes informen regularmente sobre sus emisiones y sobre sus esfuerzos de implementación. Este instrumento refleja el nivel de ambición de cada país para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y para adaptarse al cambio climático.

- La Declaración de Lima, acordada en la Quinta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (mayo de 2008), estableció EUROCLIMA como un programa conjunto entre la Unión Europea y América Latina enfocado al cambio climático. La Declaración de Santiago, resultado de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (Chile, enero de 2013), reiteró la importancia de acciones frente al cambio climático. En este marco de cooperación se han desarrollado insumos técnicos que han permitido la evaluación de los impactos económicos y sociales, además de instrumentos de política climática, entre ellos el apoyo para el diseño de las contribuciones determinadas a nivel nacional.

■ Mapa II.1 ■

Países que han ratificado o firmado el Acuerdo de París, junio de 2018



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

III. Claves para un desarrollo productivo más inclusivo: el rol del conocimiento y la digitalización

A. La productividad es un requerimiento fundamental para que los países puedan desarrollarse y América Latina y el Caribe está al debe en ese ámbito

- Si bien los países de América Latina y el Caribe han logrado mejoras sustanciales en sus índices de pobreza y acceso a los servicios, como se desprende de la sección anterior, la región aún se encuentra muy rezagada en términos de productividad, brecha que se ha venido ampliando en las últimas décadas, más allá de los períodos de fuerte crecimiento que han experimentado varios países de la región.
- Aunque el crecimiento explosivo de la productividad de China durante los últimos 25 años puede llamar la atención, cabe señalar la situación inicial en que se encontraba dicho país a fines de los años ochenta, con índices de productividad que correspondían al 10% de los de América Latina y el Caribe. Sin embargo, al analizar lo que ocurre con otras regiones o países durante el período considerado, se observa que, mientras que en los años noventa los niveles de productividad

de América Latina y el Caribe y los de la República de Corea eran prácticamente los mismos, luego de dos décadas y media, el país asiático es 2,3 veces más productivo que la región.

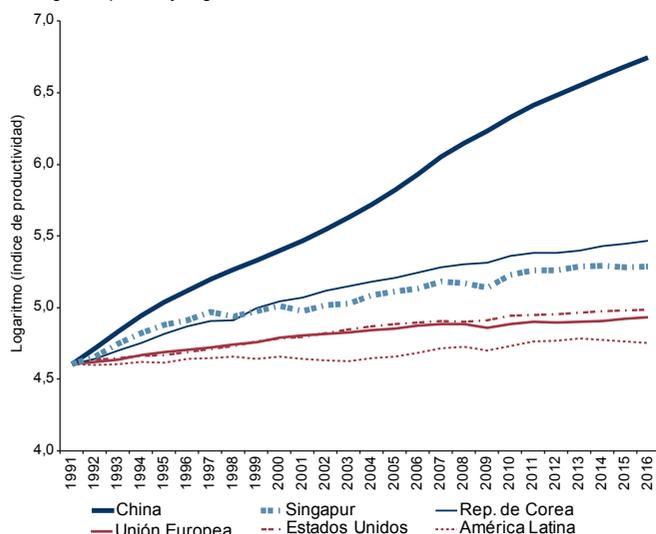
- Por otra parte, el análisis del crecimiento de los índices de productividad dentro de la región da cuenta de la gran heterogeneidad que existe así como la volatilidad en su comportamiento. Aunque en casi todos los países de la región aumentan los niveles de productividad, en algunos casos el aumento es leve (por ejemplo México, Nicaragua, Colombia o el Brasil), mientras que otras economías muestran un comportamiento mucho más dinámico (tal es el caso de la República Dominicana, Panamá y Chile), conducta que contrasta con la observada en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, donde se ha observado una fuerte caída de la productividad.

■ Gráfico III.1 ■

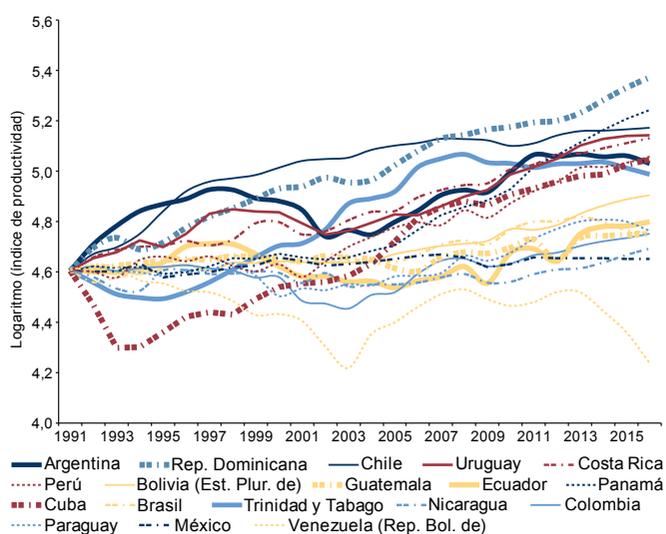
Evolución del índice de productividad, 1991-2016

(Índice con base en 1991 en logaritmos)

A. Algunos países y regiones seleccionadas



B. Países de América Latina y el Caribe



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

B. Ciencia, tecnología e innovación son ingredientes que no pueden estar ausentes en las estrategias de crecimiento y competitividad de los países

- Si bien no hay una relación lineal entre crecimiento e innovación, y son muchos los factores que intermedian e influyen en este vínculo, lo que sí parece innegable es que, a medida que los países desarrollan nuevos productos, procesos y formas de organizar la producción, cambian cuantitativa y cualitativamente sus estructuras económicas y sociales, lo que les permite lograr mejoras en sus niveles de productividad e ingreso por habitante. Se crea así un círculo virtuoso entre capacidades de innovación, crecimiento económico y desarrollo, el que se autoalimenta y potencia en el tiempo.
- Con el avance de la economía y la sociedad del conocimiento, la inversión en investigación y desarrollo (I+D) se ha manifestado como uno de los principales indicadores del esfuerzo tecnológico e innovador de los países. A nivel mundial, es innegable la alta correlación entre esa inversión y el ingreso por habitante de una economía. Si bien este vínculo no es determinístico ni unidireccional pues también depende de variables como las capacidades de los recursos humanos, la eficiencia de las instituciones (centros de investigación y universidades) y el patrón de especialización productiva, entre otros, da una idea de la situación de los países en la materia y de sus posibilidades de crecer y competir.
- El análisis comparado de este indicador permite verificar el mayor compromiso con la innovación por parte de los países desarrollados y de algunos emergentes. Más allá de los factores coyunturales y de crisis que pueden haber experimentado estos países, a lo largo de los años se observa un esfuerzo mayor en I+D, lo que se relaciona con sus estrategias de desarrollo con fuerte base en el conocimiento y la tecnología.
- Así pues, se advierte un ensanchamiento de la brecha en materia de inversión en innovación entre los países de América Latina y el Caribe y los de la Unión Europea y otras economías emergentes como China, tanto en niveles absolutos (dimensionados por el tamaño de las esferas) como en términos relativos, lo que revela el potencial que aún existe para avanzar en este ámbito en la región.

■ Gráfico III.2 ■

Países seleccionados: PIB per cápita y gasto en investigación y desarrollo

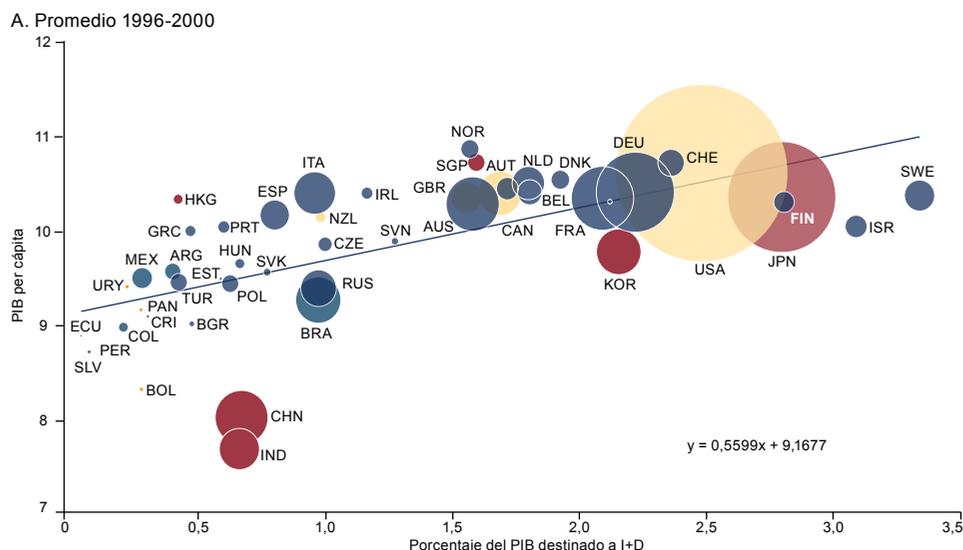
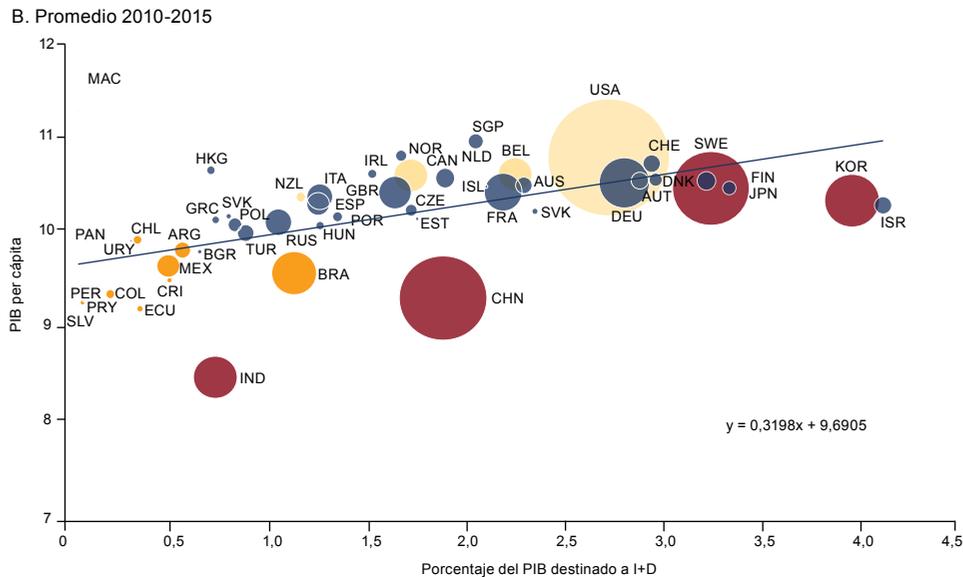


Gráfico III.2 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Banco Mundial.

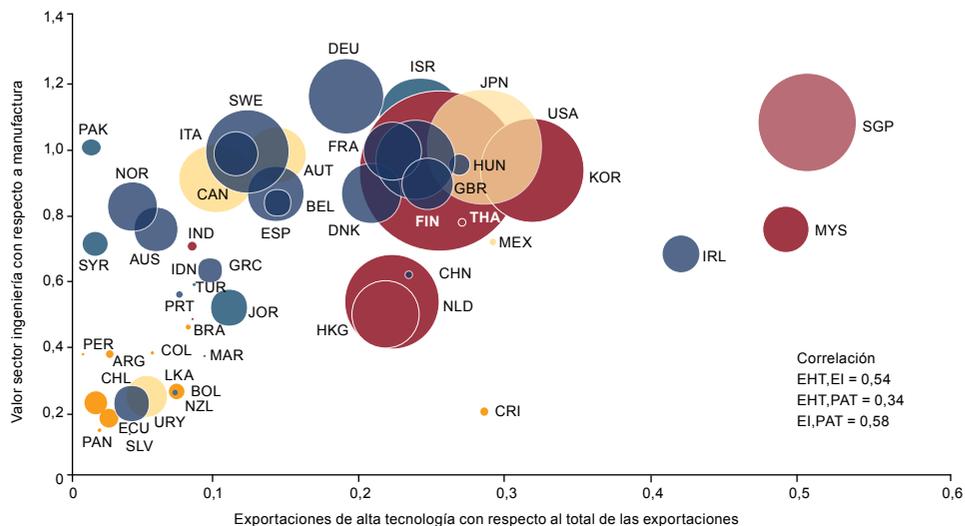
C. Los 10 años de bonanza de América Latina y el Caribe no han permitido revertir la escasez en materia de innovación ni avanzar hacia un cambio estructural progresivo

- De acuerdo a la CEPAL, una manera de avanzar hacia un desarrollo más inclusivo es a través de una estrategia en que el cambio estructural progresivo sea el eje principal del proceso. Esto consiste en un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que: i) sean intensivos en aprendizaje e innovación; ii) estén asociados a mercados y a la provisión de bienes y servicios en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo, y iii) favorezcan la protección del medio ambiente y el desacople entre el crecimiento económico y las emisiones de carbono.
- En tal sentido, la diversificación e intensidad tecnológica de la economía tienen efectos sobre el crecimiento tanto desde la demanda como desde la oferta. Por el lado de la demanda, un aumento de los sectores intensivos en tecnología representa para el país la posibilidad de insertarse en mercados (internos y externos) más dinámicos, cuya demanda crece más rápidamente que el promedio. Por el lado de la oferta, un aumento del peso de estos sectores, dadas sus características, contribuye a elevar el crecimiento de la productividad y por ende el de la economía en su conjunto.
- Un análisis de la correlación entre algunos indicadores relativos a las capacidades de innovación e intensidad tecnológica de la estructura productiva y la diversificación de las exportaciones permite avizorar la confluencia entre estos factores y su relevancia para insertarse en el comercio mundial.

■ Gráfico III.3 ■

Países seleccionados: diversificación, complejidad y especialización productiva, década de 2000

A. Patentes, exportaciones tecnológicas y manufacturas intensivas en ingeniería



B. Complejidad y exportaciones tecnológicas

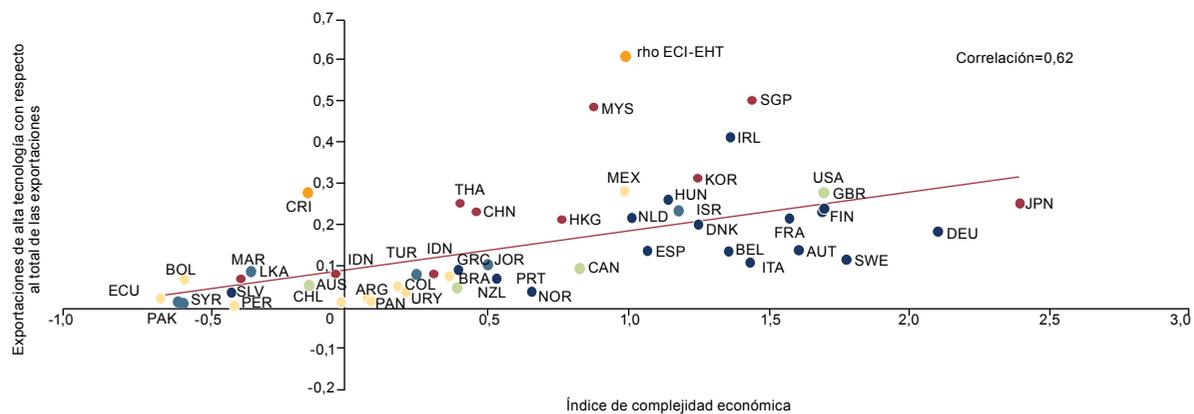
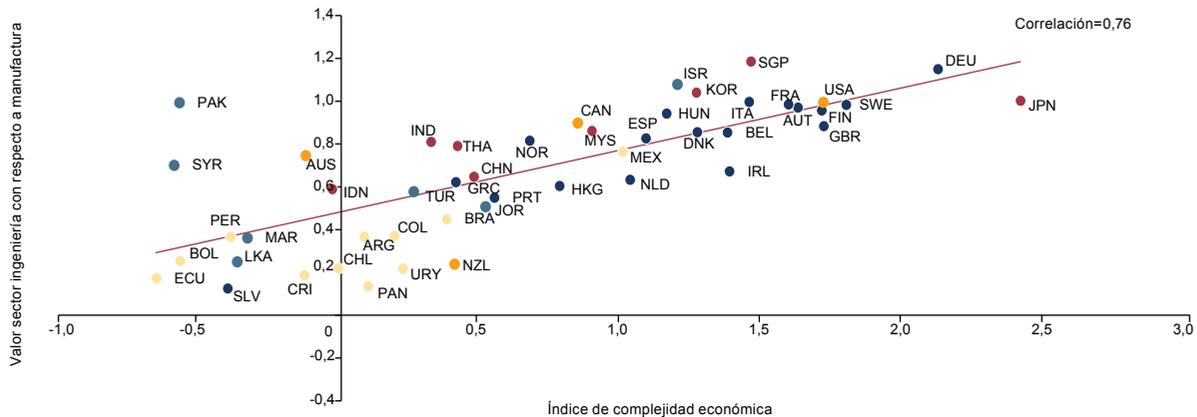


Gráfico III.3 (conclusión)

C. Complejidad y manufacturas intensivas en ingeniería



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

- El indicador que capta la participación relativa de los sectores de ingeniería con respecto al total del valor agregado de la industria manufacturera guarda una estrecha relación con las posibilidades de exportar bienes de alta tecnología así como con la capacidad de patentamiento (medido por el tamaño de las esferas), que son un indicador de los insumos y el resultado del proceso de innovación. El índice de complejidad económica, entendida como una combinación entre diversificación y capacidades altamente sofisticadas en la producción e innovación, se encuentra fuertemente correlacionado tanto con el indicador que mide la participación de las exportaciones de alta tecnología en el total de exportaciones (0,62) como con el índice de participación relativa (0,76). En cualquiera de los tres gráficos (III.3.A, III.3.B o III.3.C), los países de América Latina y el Caribe se ubican en el cuadrante inferior izquierdo, lo que refleja su bajo nivel de sofisticación y complejidad productiva, así como un muy bajo nivel de patentamiento, situación que contrasta con la de los países de la Unión Europea.

D. Este limitado compromiso con el desarrollo tecnológico se ha traducido en una exigua complejidad exportadora en los países de la región, comportamiento que contrasta con las economías europeas, que muestran un comportamiento dinámico y superavitario

- Los países que basan su competitividad en la exportación de productos de alta intensidad tecnológica demandan capacidades científicas muy avanzadas y un alto nivel de inversión en I+D, al tiempo que mantienen una estrecha vinculación entre la base productiva y el sistema de ciencia y tecnología. Los sectores de alta intensidad tecnológica muestran una menor exposición a la entrada de competidores, mientras que los de baja intensidad tecnológica están mucho más expuestos a la competencia internacional, generando rentas más bajas. De esta manera, la exportación de productos tecnológicamente avanzados es una característica de casi todos los países desarrollados.
- Por otra parte, los países con un mayor nivel de exportaciones de productos de intensidad tecnológica alta y media también exhiben un comportamiento mucho más dinámico en cuanto a la importación de este tipo de bienes. Entre 2006 y 2016, la mayoría de los países ha aumentado la comercialización de este tipo de bienes. Asimismo, los países desarrollados exportan por encima de los 2.000 dólares per cápita de bienes de media y alta tecnología, en promedio, mientras que, en los países latinoamericanos, solo México alcanza esa cifra. Costa Rica exporta alrededor de 1.000 dólares per cápita, mientras que los restantes tienen cifras inferiores a 500 dólares. Además, los países tecnológicamente avanzados mantienen un superávit en su balanza comercial de esta clase de bienes, lo que no ocurre con las economías latinoamericanas.

■ Gráfico III.4 ■

Países seleccionados: exportaciones e importaciones per cápita de productos de intensidad tecnológica media y alta, 2006 y 2016

(En dólares corrientes)

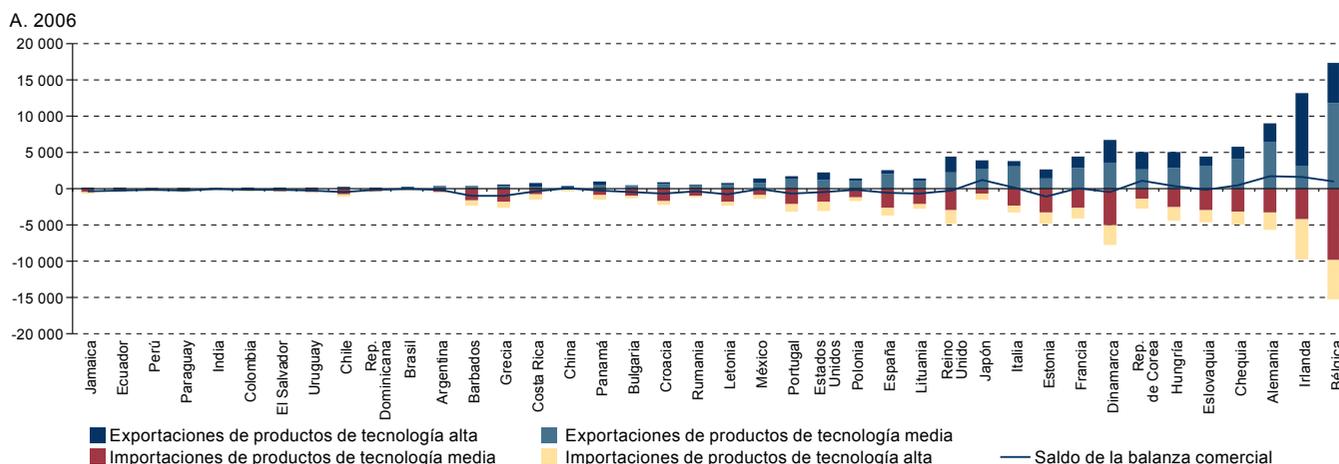
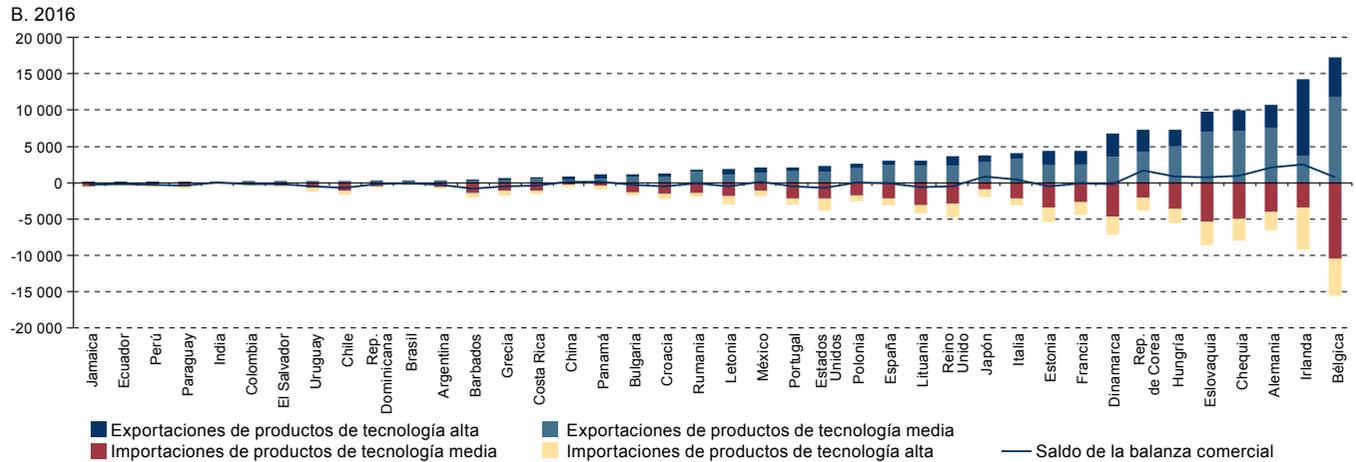


Gráfico III.4 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (SIGCI) y Banco Mundial.

E. El menguado grado de diversificación de las economías latinoamericanas es especialmente preocupante en un mundo que avanza aceleradamente hacia la economía del conocimiento y la digitalización

- A diferencia de lo que ocurría hace algunos años, actualmente las empresas con mayor valor de mercado a nivel mundial corresponden a la industria digital. Sin embargo, este no es el caso de los países de América Latina y el Caribe, donde el valor de mercado de las empresas más importantes está muy por debajo de las empresas más valoradas a nivel global. Además, las empresas se desempeñan en sectores tradicionales como alimentos y bebidas, servicios financieros y recursos naturales, lo que incluso se ha fortalecido en los últimos años, y de estas solamente una empresa del sector de telecomunicaciones figura entre las diez primeras (la mexicana América Móvil).
- Esto se vincula con la capacidad de generar oferta de servicios digitales, que en su mayoría se concentra en los Estados Unidos y, en menor medida, en Asia. Ahora bien, cuando se

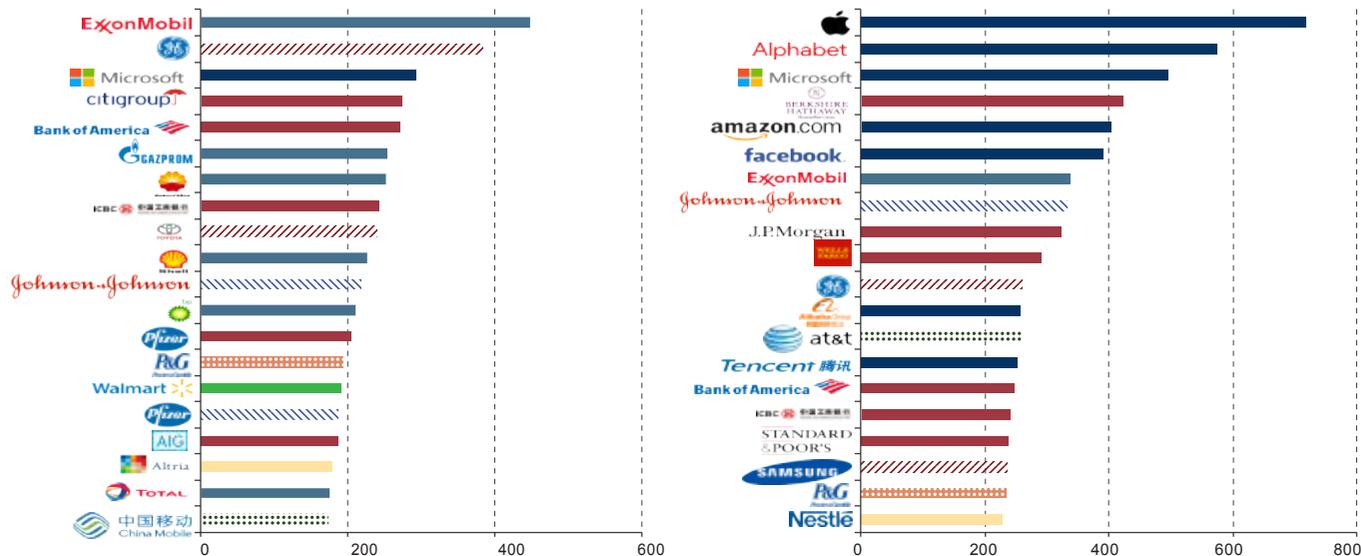
analiza el potencial de la demanda de las distintas regiones, que se puede aproximar a través de una variable que mida el nivel de penetración digital (“porcentaje de usuarios activos de la red social más popular en cada región”), los valores son muy similares entre regiones (América del Norte, 59%; Europa occidental, 48%; Europa oriental y Oceanía, 45% y América del Sur y Centroamérica, 49%, al igual que Asia oriental). Este desequilibrio entre las capacidades de generar servicios digitales y su utilización es preocupante tanto para América Latina y el Caribe como para los países europeos, ya que el efecto neto sería la transferencia de recursos de ambas regiones hacia afuera, lo que asimismo muestra el potencial que tiene el desarrollo de plataformas regionales que permitan atender una demanda creciente.

■ Gráfico III.5 ■

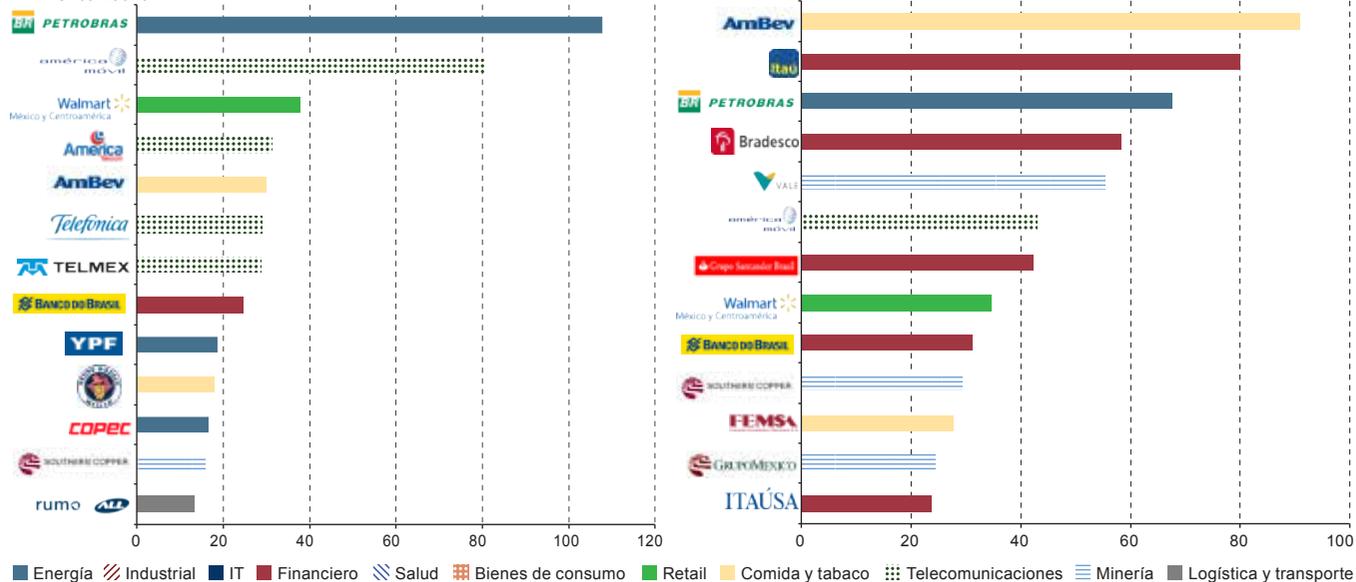
América Latina y el mundo: principales empresas, según valor de mercado, 2006 y 2017

(En miles de millones de dólares)

A. Mundo



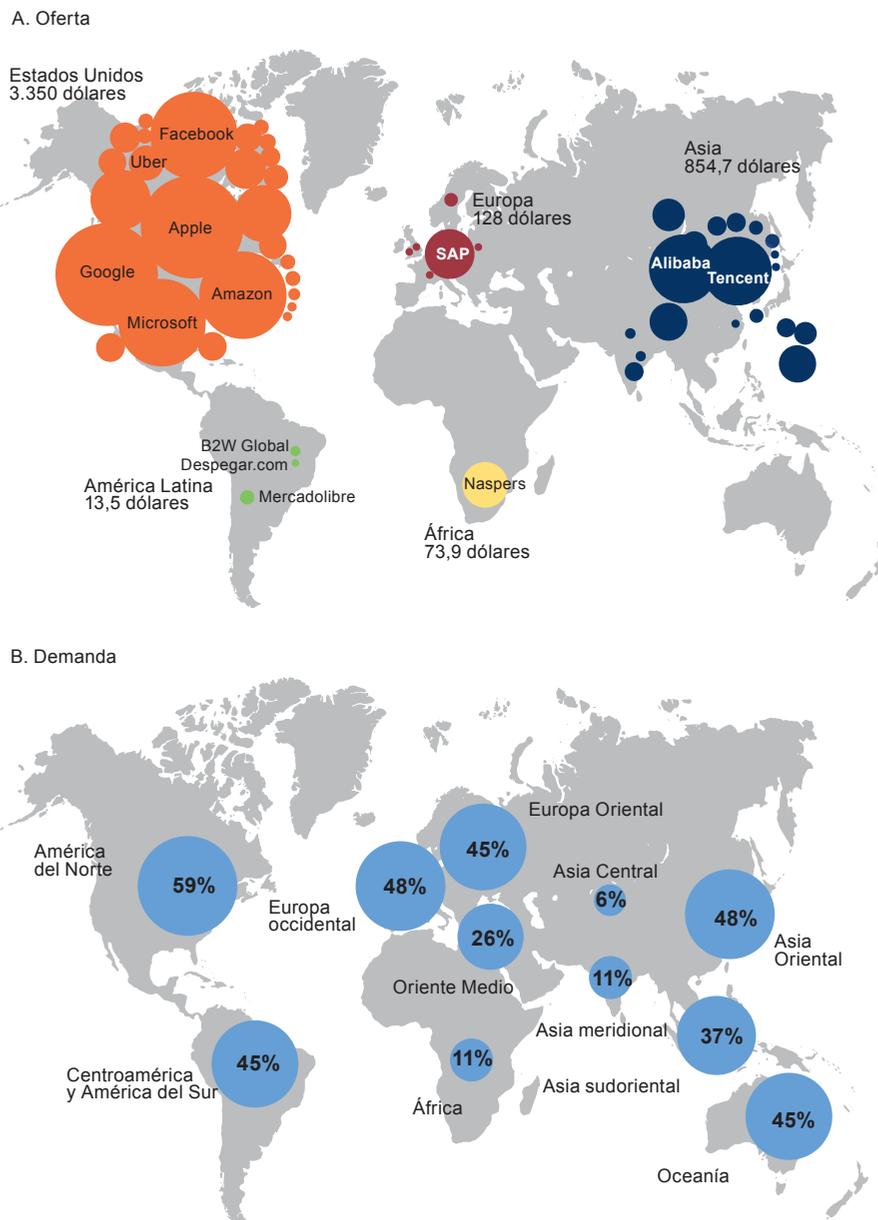
B. América Latina



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Evans, "Emerging platform economy. Global platform survey," ponencia realizada en la Cumbre sobre Estrategia de Plataforma, Cambridge, Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), 15 de junio de 2016; Fortune y Bloomberg.

■ Gráfico III.6 ■

Oferta y penetración digital, 2016



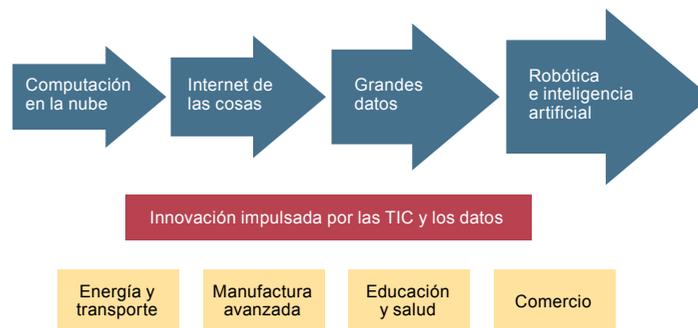
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Evans, Global Platform Database, Nueva York, Center for Global Enterprise, 2016.

F. Por otra parte, el desarrollo y avance de la Internet de las cosas, la analítica de los grandes datos, la robotización y la inteligencia artificial determinarán el posicionamiento geopolítico y la distribución del ingreso y la riqueza mundial

- La nueva revolución industrial se genera a partir de la incorporación de tecnología avanzada en los procesos productivos; en sectores estratégicos, esta agregación permitiría incrementar los niveles de competitividad y productividad de la economía. Los países que están utilizando intensivamente estas tecnologías van a desplazar a los demás en el mercado global, lo que creará mayores brechas en la generación de ingresos y riqueza.
- Esta tecnología avanzada comprende, entre otros elementos, la contratación de servicios en la nube, la incorporación de sensores y el desarrollo de la Internet de las cosas, la generación y gestión de grandes datos y la incorporación de la robótica e inteligencia artificial.
- En ese contexto, es necesario revisar las políticas orientadas a incentivar el acceso y uso de servicios digitales, principalmente de Internet, ya que la mayor parte de las medidas que se han adoptado en la región se han orientado a promover el uso de Internet residencial. Para incentivar la apropiación de esta tecnología, es clave promover su uso de manera intensiva así como facilitar el acceso a las plataformas y la incorporación de tecnologías digitales en los procesos productivos.
- Este paso de la Internet del consumo a la Internet de la producción no implica descuidar el cierre de brechas de acceso de los usuarios individuales, sino más bien complementarlas con acciones de masificación del uso de Internet en el ámbito productivo. De acuerdo a la información de las encuestas industriales, en general existe un alto grado de adopción de tecnologías maduras (Internet, banda ancha, informática) en las empresas, independientemente de su tamaño. Sin embargo, su asimilación o incorporación como parte de los procesos productivos todavía es muy escasa, concentrándose el uso en elementos tales como correo electrónico, búsqueda de información y uso de servicios financieros. Esta incorporación debe abarcar todos los estadios de la producción, desde la adquisición de insumos y procesamiento hasta la distribución.

■ Diagrama III.1 ■

De la Internet del consumo a la Internet de la producción

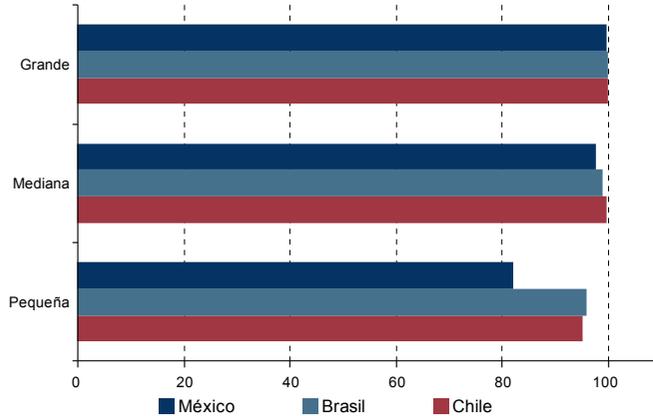


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

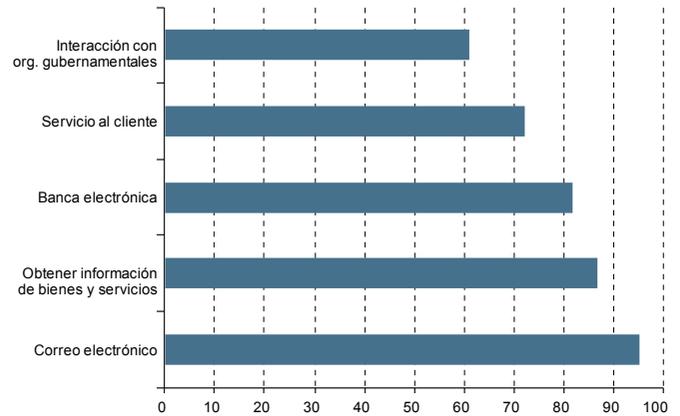
■ Gráfico III.7 ■

América Latina y el Caribe: uso de Internet por parte de las empresas

A. Porcentaje de empresas que usan Internet por tamaño de empresa (porcentaje sobre el total de empresas)



B. Principales actividades desarrolladas por las empresas a través de Internet (porcentaje de empresas sobre el total de empresas con internet)



Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de datos de los institutos nacionales de estadística de los países seleccionados.

G. La convergencia entre las tecnologías físicas y digitales, pilares de la cuarta revolución industrial, requiere un enfoque más colaborativo e integrado

- La convergencia de los mundos digital y físico, donde el *hardware* avanzado se combina con el *software* avanzado, sensores y análisis de grandes datos, contribuye a lograr productos y procesos más inteligentes, así como a conectar más estrechamente a clientes, proveedores y fabricantes. De acuerdo a un estudio reciente de PricewaterhouseCoopers (PwC), la cuarta revolución industrial está impulsada por tres factores principales, que se apoyan en la analítica de los grandes datos y utilizan diferentes tecnologías, plataformas y procesos.
- Los pilares fundamentales para el desarrollo de la cuarta revolución industrial y sobre los que es necesario avanzar en la región son los siguientes:
 - Digitalización e integración de cadenas de valor horizontales y verticales*: en la cuarta revolución industrial se digitalizan e integran los procesos de forma vertical en toda la organización, desde el desarrollo y la compra de productos hasta la fabricación, la logística y el servicio.

La integración horizontal se extiende más allá de las operaciones internas, desde los proveedores hasta los clientes y todos los socios clave de la cadena de valor. Se incluyen tecnologías desde dispositivos de seguimiento y rastreo hasta la planificación integrada en tiempo real con la ejecución.

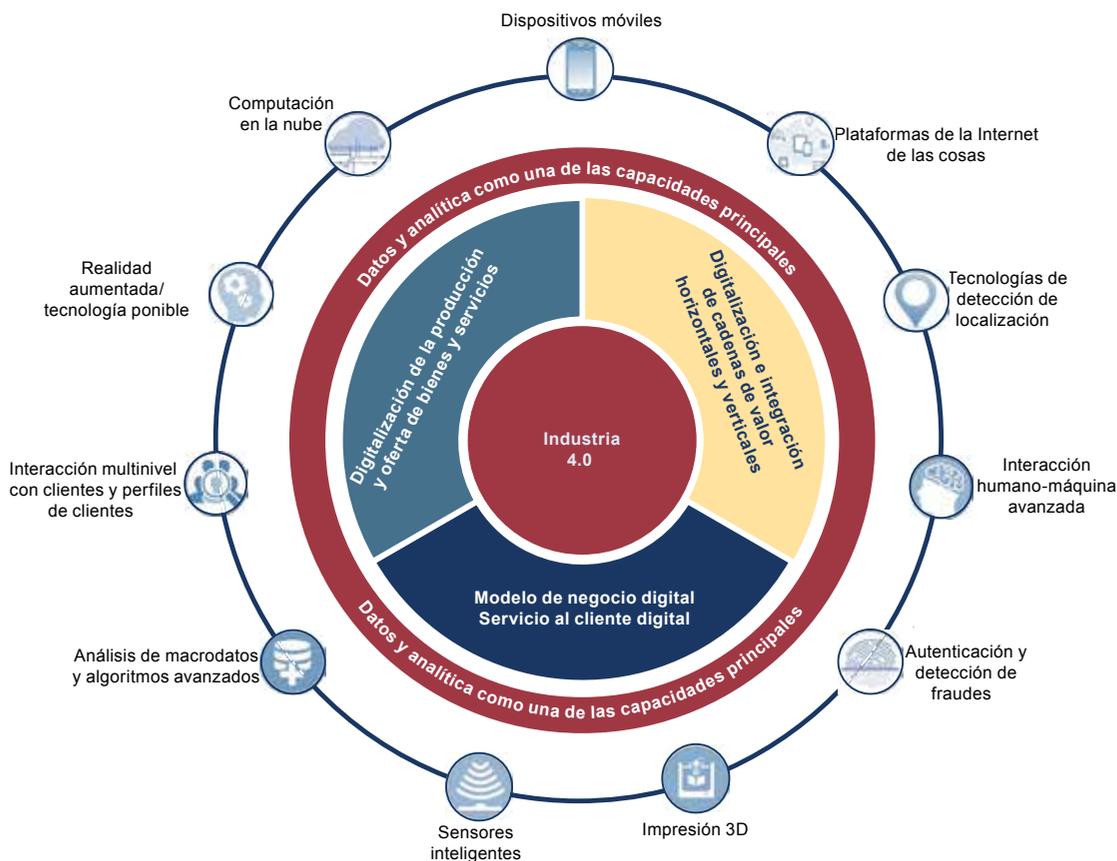
- Digitalización de la oferta de productos y servicios*: la digitalización de productos incluye la expansión de productos existentes, mediante la adición de sensores inteligentes o dispositivos de comunicación que pueden utilizarse con herramientas de análisis de datos, así como la creación de nuevos productos digitalizados que se centran en soluciones completamente integradas. Al integrar nuevos métodos de recolección y análisis de datos, las empresas pueden generar datos sobre el uso del producto y refinar los productos para satisfacer las crecientes necesidades de los clientes finales.

– *Modelos comerciales digitales y acceso al cliente*: las principales empresas industriales también expanden su oferta incorporando soluciones digitales disruptivas, como servicios completos basados en datos y soluciones de plataforma integrada. Los modelos de negocios digitales disruptivos a menudo se centran en generar ingresos digitales adicionales y optimizar la interacción y el acceso del cliente. A menudo los productos y servicios digitales buscan atender a los clientes ofreciéndoles soluciones completas en un ecosistema digital único.

■ Para alcanzar estas metas es preciso contar con instituciones, estrategias, políticas e instrumentos mucho más dinámicos y focalizados, que impulsen una colaboración y un vínculo mucho más estrecho y permanente entre los diversos actores, así como entre las áreas de generación y aplicación del conocimiento y desarrollo tecnológico. Se trata de un reto especialmente importante para una región como América Latina y el Caribe que, a pesar de haber logrado avances en algunas áreas, aún no dimensiona la relevancia y disrupción que conllevan la convergencia y la cuarta revolución industrial, ni el espacio que se abre para fortalecer la integración regional.

■ Diagrama III.2 ■

Cuarta revolución industrial: factores, componentes y herramientas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de PwC, "Industry 4.0: building the digital Enterprise", 2016 [en línea] <https://www.pwc.com/gx/en/industries/industries-4.0/landing-page/industry-4.0-building-your-digital-enterprise-april-2016.pdf>.

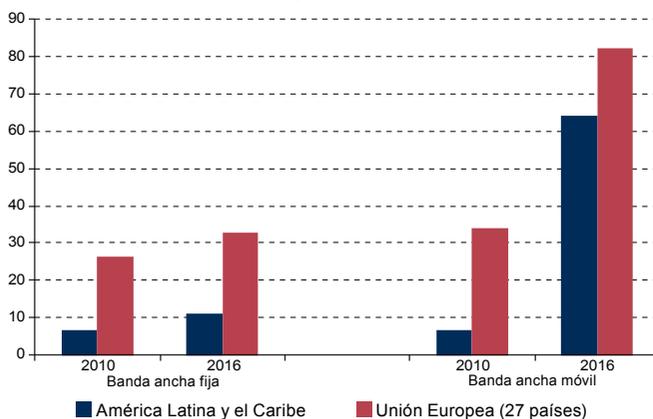
H. La conectividad y la inversión en infraestructura serán así elementos fundamentales para que la región pueda avanzar en la economía y sociedad digitales

- En cuanto a la conectividad a Internet, si bien los países de la región lograron significativas mejoras en los últimos años, principalmente en el acceso móvil, aún se advierten importantes brechas con los países y regiones más avanzadas, sobre todo en el acceso a banda ancha fija de alta velocidad, ya que además de las diferencias en el número de suscripciones existen profundas diferencias con relación a las velocidades de conexión.
- Las velocidades de conexión, incluso las de los países mejor posicionados en la región, están muy por debajo de las de otros países y regiones más avanzadas, como la Unión Europea, lo que constituye tanto una barrera para acceder a servicios y aplicaciones digitales más sofisticados como para desarrollarlos.
- Para reducir estas diferencias es necesario incrementar las inversiones en infraestructura de redes de banda ancha de alta velocidad, tanto de fibra óptica, para el caso de las redes fijas, como de redes 4G y 5G, para el caso de las móviles.
- Existen varias tendencias que presionan la demanda de ancho de banda, tales como la movilidad, la reducción de los costos de los dispositivos y la convergencia tecnológica. Hay aspectos que continúan siendo cruciales para el despliegue de las redes y los servicios de conectividad de alta velocidad: promoción de puntos de intercambio de tráfico, gestión del espectro y adopción de la versión 6 del protocolo de Internet. Otros retos son perfeccionar los entornos regulatorios para que promuevan la competencia, la innovación y la inversión, y mejorar las fuentes de financiamiento combinando recursos privados y públicos.

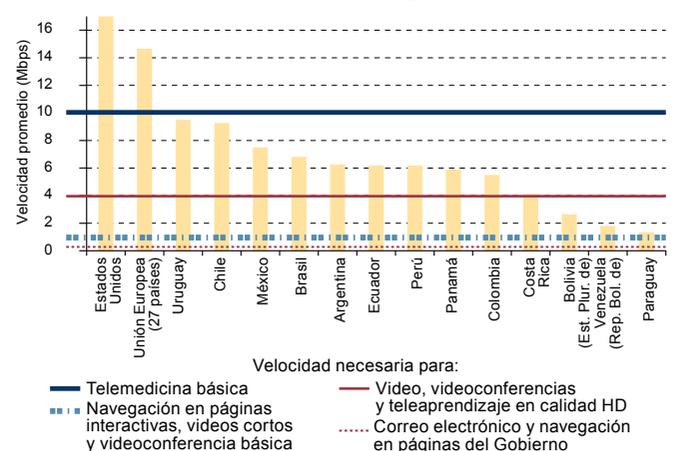
■ Gráfico III.8 ■

América Latina y el Caribe y la Unión Europea: suscriptores de banda ancha fija y móvil, velocidad de conexión y requerimientos, según actividad

A. Suscriptores de banda ancha fija y móvil, 2010 y 2016



B. Velocidad de conexión y requerimientos, según actividad, 2017



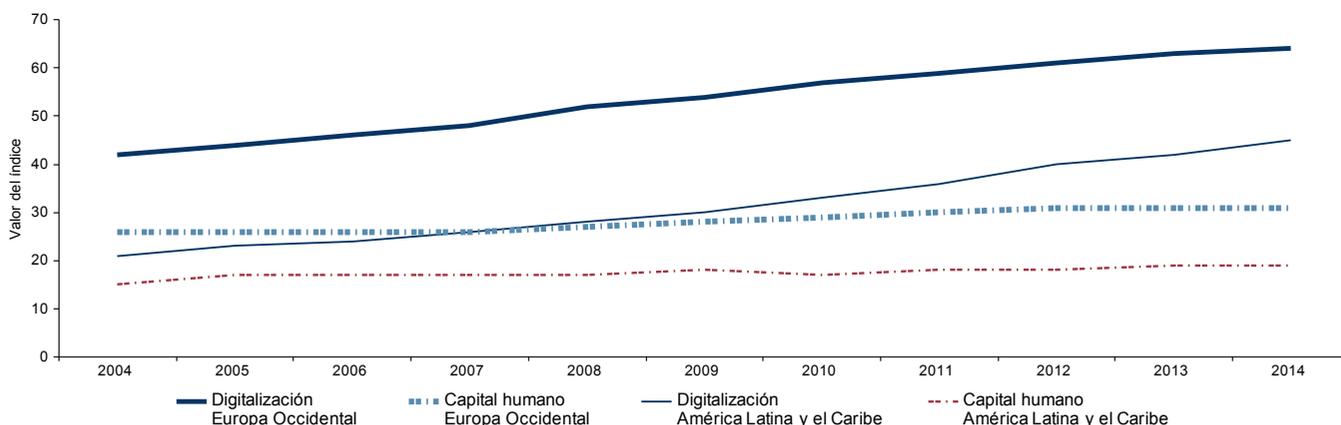
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de Comisión Federal de Comunicaciones y Akamai Technologies, *Q1 2017 State of the Internet/Connectivity Report*, 2017.

I. El desarrollo de capacidades y habilidades digitales también serán factores clave

- Las brechas de capital humano son un desafío tanto para economías avanzadas como emergentes. Sin embargo, en el caso de América Latina y el Caribe estos retos son aún mayores. Esta tendencia se observa revisando la evolución histórica de los índices de digitalización y de capital humano entre regiones¹. Por ejemplo, si comparamos Europa occidental con América Latina y el Caribe, las diferencias son evidentes en ambos casos, pero se advierte también que para América Latina y el Caribe la tasa de crecimiento de la oferta de capital humano aumenta de forma más lenta que el índice de digitalización, en comparación con Europa occidental.
- El desfase entre las variables de capital humano y digitalización se puede atribuir en parte al impulso que el acceso, la oferta de servicios y la asequibilidad han dado a la adopción tecnológica. Por ejemplo, entre 2004 y 2015, el acceso tecnológico aumentó un 175% mientras el uso creció un 169%. Sin embargo, el índice de capital humano avanzó solo un 35%. La digitalización desde la demanda es una tendencia evidente, pero la brecha de capital humano condiciona de forma significativa la adopción de tecnologías más sofisticadas y la oferta tecnológica local. Para lograr un impacto sostenido de estas tecnologías es imperativo fortalecer los ecosistemas de innovación y educación.
- América Latina es la región que tiene la mayor brecha entre la formación que ofrece el sistema educativo y las habilidades que demanda el sector productivo. Poner en marcha sistemas eficientes en el mercado laboral es también un requisito fundamental para fortalecer las economías de la región, lo que se podría impulsar mediante el uso de tecnologías digitales que permitan acercar la oferta y la demanda de competencias. Estos sistemas a su vez pueden servir para proporcionar información para el diseño de políticas y la identificación de brechas sobre habilidades digitales.

■ Gráfico III.9 ■

América Latina y el Caribe y Europa Occidental: índice de digitalización e índice de capital humano, 2004-2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Katz, "Iniciativas empresariales y políticas públicas para acelerar el desarrollo del ecosistema digital latinoamericano", ponencia realizada en la conferencia "Políticas Públicas para el desarrollo del Ecosistema Digital", Lima, Universidad ESAN, 23 de mayo de 2017.

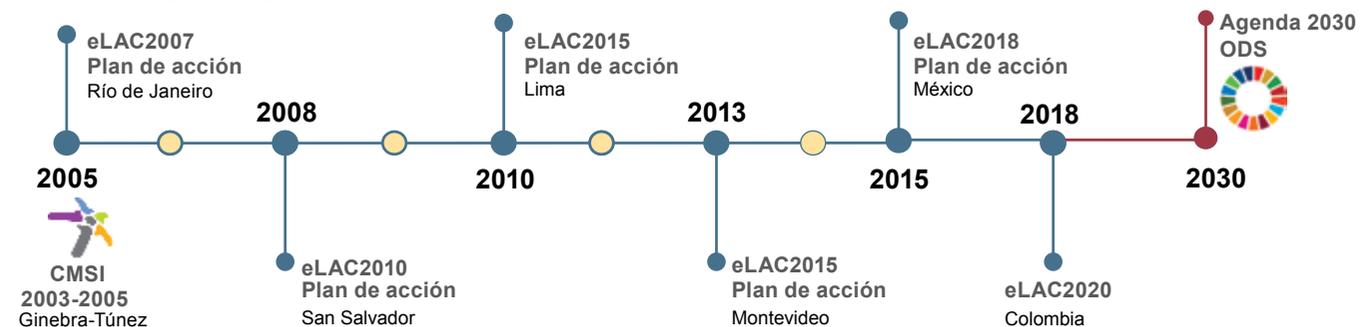
¹ El índice de digitalización es un indicador compuesto por 24 variables agrupadas en seis pilares (asequibilidad, confiabilidad de infraestructura, accesibilidad, capacidad de redes de telecomunicaciones, uso de tecnologías digitales y capital humano), mientras que el índice de capital humano está compuesto por dos variables: ingenieros como porcentaje de la población y fuerza de trabajo con educación secundaria o terciaria como porcentaje de la fuerza de trabajo). Véase R. Katz, "Iniciativas empresariales y políticas públicas para acelerar el desarrollo del ecosistema digital latinoamericano", ponencia realizada en la conferencia "Políticas Públicas para el desarrollo del Ecosistema Digital", Universidad ESAN, Lima, 23 de mayo de 2017.

J. En este contexto, reforzar la continuidad de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe se transforma en un blanco móvil

- La Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC) ha tenido como misión fortalecer el proceso de integración regional en materia digital, atendiendo al dinamismo tecnológico y los cambios sociales provocados por la digitalización. Este proceso se inició en 2005 en Río de Janeiro, durante la Primera Conferencia Ministerial Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), donde se aprobó la primera versión del Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC2007)². Posteriormente, este proceso se mantuvo vigente con los planes eLAC2010, eLAC2015, eLAC2019 y el plan de trabajo con acciones específicas para el período 2013-2015 y 2018-2020.
- Durante la Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, celebrada en abril de 2018 en Cartagena de Indias (Colombia), se aprobó la última versión de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2020), renovando los acuerdos de la Conferencia con una visión hacia 2020 e incorporando en las prioridades de la Agenda un conjunto de desafíos emergentes vinculados a la digitalización. Entre los acuerdos de la Conferencia se contempló la organización de la Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe en el Brasil en 2020. Estos acuerdos evidencian la continuidad y el compromiso de los Gobiernos con este proceso.
- En la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2020) se establecieron un conjunto de acciones con una mirada regional, priorizando los factores críticos que condicionan el desarrollo digital, como el fortalecimiento de los marcos institucionales y normativos, el despliegue de la banda ancha, la construcción de capacidades y habilidades, el desarrollo de contenidos y aplicaciones y el monitoreo y evaluación de los objetivos propuestos. Dentro de este enfoque, los Gobiernos de la región definieron 30 objetivos, interdependientes y complementarios, cuyos resultados se afectan mutuamente y se ordenan en un mapa de referencia de siete áreas de acción: i) infraestructura digital; ii) transformación y economía digital; iii) mercado digital regional; iv) gobierno digital; v) cultura, inclusión y habilidades digitales; vi) tecnologías emergentes para el desarrollo sostenible, y vii) gobernanza para la sociedad de la información.

■ Diagrama III.3 ■

Proceso de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2020)



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

² Se hace referencia al inicio del proceso de aprobación de un plan de acción; sin embargo, las conferencias regionales se iniciaron en 2000 con la Declaración de Florianópolis, continuando en 2003 con la preparación regional de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y la Declaración de Bávaro.

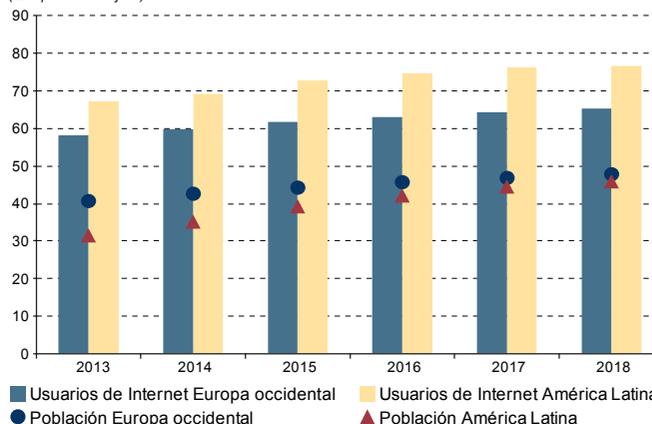
K. Por otra parte, aunque el acceso a las plataformas digitales ha permitido a los países y habitantes de América Latina acceder a una serie de servicios inimaginables, el desarrollo tecnológico digital continúa siendo exógeno

- La intensidad de uso de ciertas plataformas digitales en América Latina alcanza, e incluso supera, los niveles de uso de estos servicios en economías más avanzadas. Por ejemplo, al comparar las tasas de penetración de redes sociales en América Latina con Europa Occidental, se observa un uso elevado de este tipo de servicios para la región latinoamericana. Esto puede indicar que el uso de ciertos servicios digitales no está directamente relacionado con los niveles de ingreso o educación y reafirma el acelerado ritmo del consumo digital.
- Al observar ciertos indicadores, se reafirma que el desarrollo de nuevos servicios digitales es un proceso particularmente exógeno. La Internet de las cosas implica la interconexión de dispositivos físicos (como vehículos, sensores, edificios, entre otros) y su integración con redes de conectividad, lo que permite crear una serie de oportunidades que aportan una mayor eficiencia, precisión y beneficio económico. Sin embargo, al revisar el porcentaje de desarrolladores de *software* que crean dispositivos conectados a la Internet de las cosas por región, se observa que América Latina es la región más rezagada en este ámbito.
- Los países de la región continúan rezagados en el desarrollo tecnológico de nuevas tecnologías basadas en Internet. Asimismo, si bien se registran avances en las áreas de infraestructura y aprovisionamiento de insumos, existen países rezagados en la digitalización de sus procesos productivos. En este contexto, la región debe acentuar sus esfuerzos para diseñar e implementar políticas para la adopción de las tecnologías de la Internet de las cosas, aumentando la utilización de sistemas ciberfísicos en la producción. Algunas iniciativas destacadas que intentan avanzar en este sentido son el *Mapa de Ruta para Internet of Things (IOT)* de México, el Programa Estratégico de Industrias Inteligentes de Chile y el anunciado plan nacional de la Internet de las cosas del Brasil.

■ Gráfico III.10 ■

América Latina y Europa occidental: penetración de redes sociales, 2013-2018

(En porcentajes)



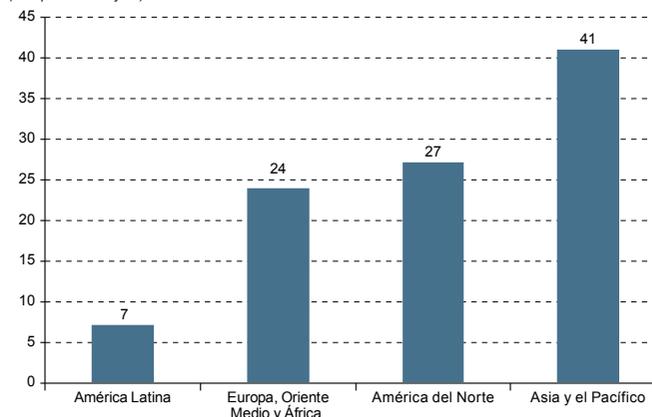
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de eMarketer.

Nota: Las cifras de 2014 a 2018 son estimaciones.

■ Gráfico III.11 ■

Desarrolladores de *software* que crean dispositivos conectados a la Internet de las cosas, por región, 2016

(En porcentajes)

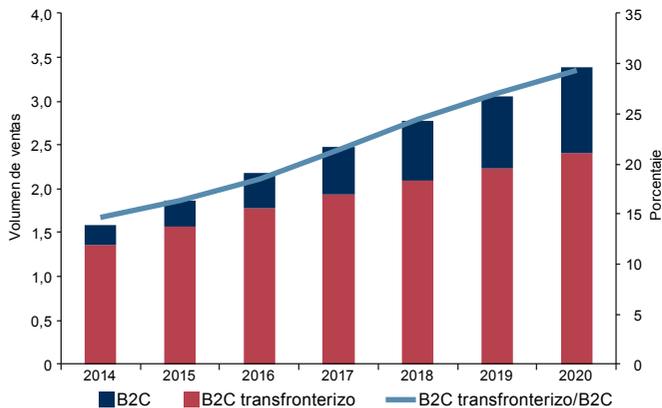


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Evans Data Corporation, 2016.

L. Para avanzar en la expansión de la economía digital es necesario avanzar hacia el desarrollo de un mercado digital regional, lo que permitiría potenciar el comercio e impulsar la integración regional

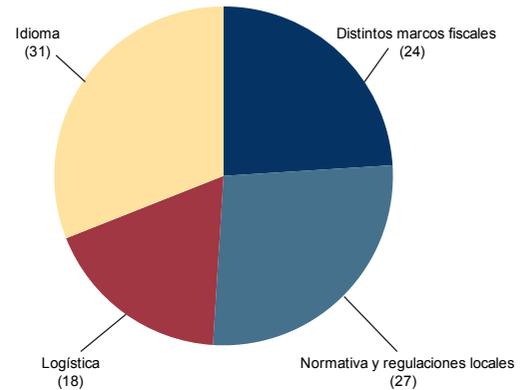
- El comercio electrónico transfronterizo tropieza con diversos factores que traban su expansión. Parte de estos aspectos incluyen los ámbitos fiscales, normativos, de regulación, logísticos y de idioma. Las empresas se ven obligadas a cumplir con distintos marcos fiscales y legales, lo que puede ser un desincentivo para el comercio en línea. Asimismo, las diferentes leyes de derechos al consumidor que rigen los procedimientos para la resolución de reclamos y devoluciones difieren de un país a otro. Las normativas sobre privacidad y protección de datos pueden dificultar el intercambio de datos interregionales pero las similitudes idiomáticas pueden ser una ventaja competitiva para las empresas de la región.

■ **Gráfico III.12** ■
Comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores (B2C), 2014-2020
(En billones de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de AliResearch, "Global cross border B2C e-commerce Market 2020: report highlights & methodology sharing", 2016 [en línea] http://unctad.org/meetings/en/Presentation/dtl_ewweek2016_AlibabaResearch_en.pdf.

■ **Gráfico III.13** ■
Principales barreras al comercio electrónico transfronterizo a nivel global
(En porcentajes de encuestados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de K. McDermott, *Key Business Drivers and Opportunities in Cross-Border Ecommerce*, Payvision, 2015.

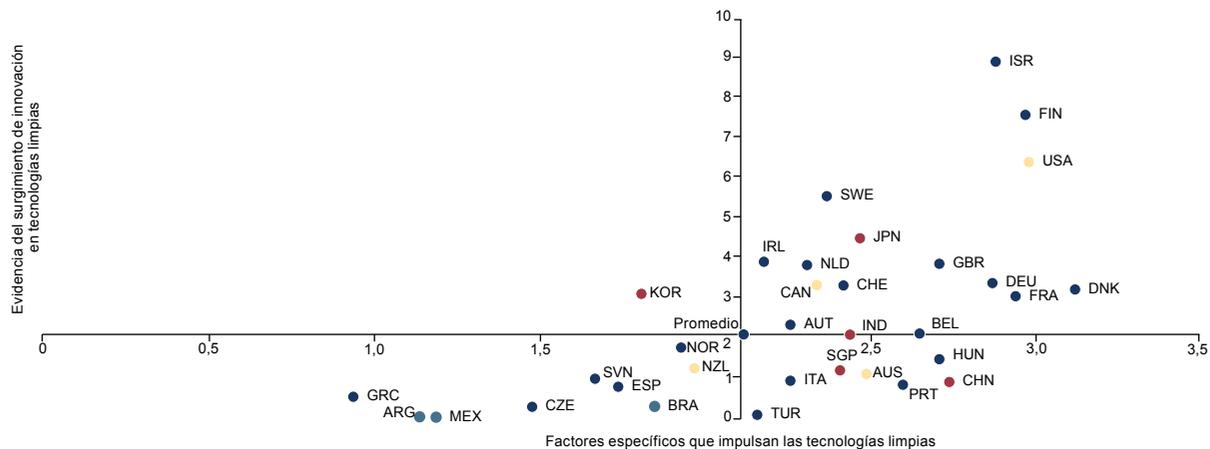
- Según estimaciones recientes, el comercio electrónico entre empresas y consumidores (B2C) en el ámbito transfronterizo alcanzará aproximadamente 1 billón de dólares por año para 2020, llegando a representar el 30% del comercio electrónico minorista. Si bien se debe ser cauteloso con estas estimaciones, es importante notar el creciente peso del comercio digital —especialmente de productos digitales— en los flujos comerciales en un escenario de pérdida de dinamismo del comercio mundial, la inversión extranjera directa y el financiamiento internacional.
- Para hacer frente a los elementos que afectan la expansión de la economía digital a nivel regional, es necesario que los países avancen en una agenda estratégica que permita definir un conjunto de principios, objetivos y acciones que guíen las decisiones de política para formar un mercado digital regional que contribuya a mejorar la conectividad y aumentar la eficiencia comercial, reduciendo las asimetrías normativas y los costos de transacción. La decisión de avanzar hacia la configuración de un mercado digital regional es un elemento que puede fortalecer los procesos de integración regional.

M. Pero no se trata solamente de avanzar en la innovación y lo digital; la preocupación por el cambio climático y el medio ambiente es cada vez más importante y requiere un nuevo enfoque que vincule innovación y sustentabilidad ambiental

- En la actualidad se reconoce la necesidad de disociar el crecimiento económico de los efectos sobre el medio ambiente y aprovechar nuevas fuentes de crecimiento sostenible. Para avanzar hacia la consecución de un modelo de crecimiento económico que incluya trabajo decente y mejor calidad de vida, serán críticas las capacidades de administrar y restaurar los recursos naturales de los que depende toda la vida y la actividad económica. Esto es muy relevante para los países de América Latina y el Caribe, una región sumamente dependiente de los recursos naturales y expuesta a los vaivenes del cambio climático.
- En el contexto de la economía verde, uno de los esfuerzos esperados por parte de las empresas es desacoplar el consumo de recursos de la producción. Por lo tanto, las empresas deberían adoptar estrategias empresariales que maximicen la eficiencia de los recursos y una producción más limpia, adoptando estrategias tipo “4R”, es decir, que permitan reducir, reutilizar, reciclar y recuperar. Esto requiere maximizar la eficiencia con la que utilizan la energía y las materias primas, a través de una producción más limpia, para evitar la contaminación y aumentar la productividad. Las propias empresas, a través del uso de fuentes de energía renovables y de materiales reciclables o reutilizables, también pueden promover el desacoplamiento. En este sentido, es importante asimismo avanzar en la implementación de sistemas de gestión que tengan en cuenta los insumos humanos y financieros, la formación, la innovación y la certificación como el medio más eficaz para que una empresa asegure la aplicación eficiente y continua de las estrategias 4R.
- La generación y difusión de tecnologías limpias y modelos de producción más sostenibles tienen el potencial de desencadenar procesos de cambio tecnológico y nuevos ciclos de innovación. Para ello, el capital humano y el desarrollo científico y tecnológico son insumos clave. El índice global de innovación en tecnologías limpias refleja la capacidad de los países de generar actividad empresarial basada en tecnologías limpias que pueden ser comercializadas con éxito. En el gráfico III.14 se relacionan dos elementos clave para comprender la capacidad de los países en cuanto a la generación y desarrollo de innovaciones sustentables. Por un lado, los factores específicos que impulsan las tecnologías limpias: políticas gubernamentales, gastos públicos en I+D, acceso a la financiación privada, infraestructura para energías renovables y organizaciones industriales de tecnologías limpias. Por el otro, la evidencia del surgimiento de innovaciones y tecnologías limpias: inversión privada en etapas tempranas, empresas de alto impacto y patentes ambientales.
- Se identifican cuatro grupos de países diferentes. Un primer grupo de países que realiza un escaso esfuerzo en materia de tecnologías sustentables, que se encuentran por debajo del promedio tanto en inversión e instituciones que impulsan este tipo de innovación como en los resultados que se obtienen. Dentro de este grupo se encuentran los países latinoamericanos incluidos en el estudio así como algunos países europeos (España, Grecia, Chequia, Eslovenia y Noruega, resultado fundamentalmente de la importancia de la industria petrolera en este país nórdico). Luego, un segundo grupo de países que realizan un esfuerzo superior al promedio en cuanto a los factores impulsores pero con resultados por debajo del promedio (Italia, Portugal y Hungría, entre otros); después, un grupo de países con un gran compromiso con las tecnologías ambientales y con un importante nivel de desarrollo de estas (Israel, los países nórdicos, los Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido, entre otros) y por último la República de Corea que, dada su estrategia y compromiso con lo sustentable en cuanto a los factores impulsores, muestra un compromiso muy fuerte con la tecnología limpia, aunque aún no se refleja de igual forma en los resultados obtenidos.

■ Gráfico III.14 ■

Tecnología limpia: compromisos y resultados, 2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Mundial para la Naturaleza /Cleantech Group, *The Global Cleantech Innovation Index 2014: Nurturing Tomorrow's Transformative Entrepreneurs*, 2014.

IV. Integración comercial y productiva entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe

A. Comercio y cadenas de valor

1. La Unión Europea se mantiene como el tercer socio comercial de América Latina y el Caribe, tras los Estados Unidos y China

- La participación de la Unión Europea en el comercio exterior de América Latina y el Caribe no ha sufrido grandes cambios durante el presente siglo. Mientras que en 2000 el mercado comunitario absorbía el 12% de las exportaciones regionales, desde 2013 su peso ha sido del 11%. En igual período, la participación de la Unión Europea en las importaciones regionales se ha mantenido prácticamente inalterada en torno al 14%. Esto contrasta con la evolución que ha registrado el intercambio de la región con China en el mismo período. En efecto, entre 2000 y 2017, la participación de ese país en el comercio regional se multiplicó por nueve (desde una base muy reducida), pasando del 1% al 10% en el caso de las exportaciones y del 2% al 18% en las importaciones. De este modo, en 2014 China desplazó a la Unión Europea como el segundo socio comercial de la región, detrás de los Estados Unidos.
- En 2017, China representó el 14% del comercio exterior regional (considerando exportaciones e importaciones), mientras el peso de la Unión Europea fue del 12%. Si bien esta última continúa siendo el segundo mercado para las exportaciones de la región, ya en 2010 fue desplazada por China como el segundo origen de sus importaciones. Para los productores de la Unión Europea, la competencia china en la región ha sido especialmente marcada en el sector de la electrónica.

■ Cuadro IV.1 ■

Unión Europea y China: participación en las importaciones de América Latina y el Caribe de productos seleccionados, 2000 y 2016

(En porcentajes)

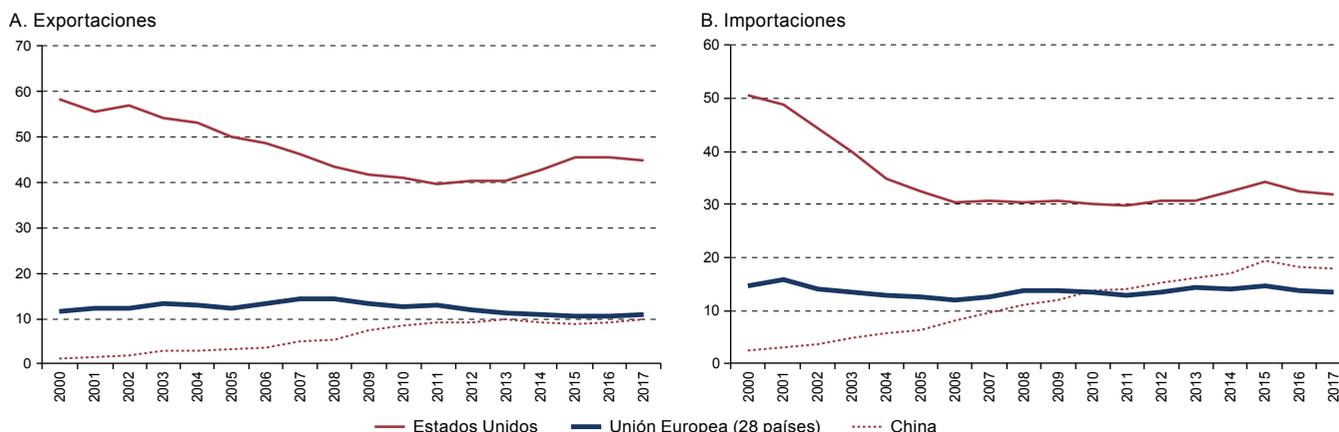
Producto	2000		2016	
	Unión Europea	China	Unión Europea	China
Partes de equipos de telefonía	32,3	1,0	3,8	59,6
Aparatos emisores de radiodifusión o televisión	15,9	0,3	0,3	76,7
Partes de aparatos emisores de radiodifusión o televisión	24,3	2,7	1,3	64,8

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

■ Gráfico IV.1 ■

América Latina y el Caribe: participación de socios seleccionados en el comercio de bienes, 2000-2017

(En porcentajes)



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

2. El comercio entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se recuperó en 2017 luego de registrar una fuerte contracción en los tres años previos

- En 2017, el comercio de América Latina y el Caribe con la Unión Europea alcanzó los 231.000 millones de dólares, un 9% más que su valor en 2016. Cabe notar que entre 2014 y 2016 el intercambio bilateral acumuló una caída del 23% con respecto a su nivel máximo de 278.000 millones de dólares, registrado en 2013. En dicho período, tanto los envíos regionales a la Unión Europea como sus importaciones desde esta cayeron al mismo ritmo, lo que refleja el escaso dinamismo económico reciente de ambas regiones. A ello se sumó, en el caso de América Latina y el Caribe, el efecto de los menores precios de los productos básicos que dominan sus envíos a Europa.
- El comercio de la región con la Unión Europea fue bastante equilibrado hasta 2011, en que los superávits de América del Sur compensaban los déficits de México, Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, desde 2012 América del Sur también pasó a tener una balanza comercial deficitaria con la Unión Europea, en un contexto de fuertes caídas tanto de las exportaciones como de las importaciones. En contraste, el intercambio comercial de México, Centroamérica y el Caribe con la Unión Europea ha mostrado una mayor resiliencia en los últimos años.

■ Gráfico IV.2 ■

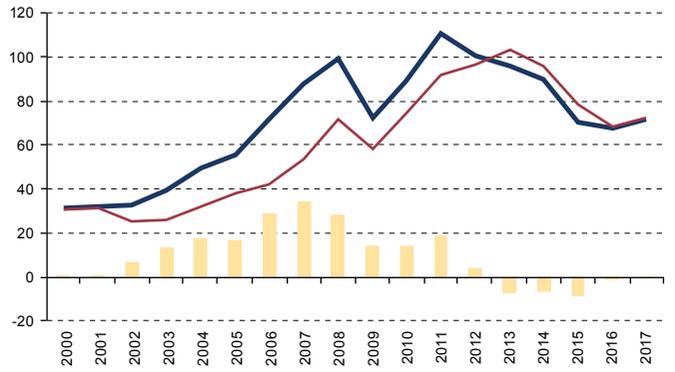
América Latina y el Caribe: comercio de bienes con la Unión Europea, 2000-2017

(En miles de millones de dólares)

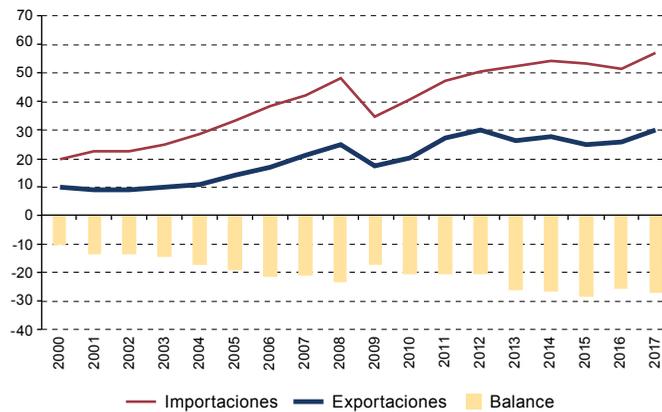
A. América Latina y el Caribe



B. América del Sur



C. México, Centroamérica y el Caribe



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

3. La participación de la Unión Europea en el comercio total varía ampliamente entre los países de la región

- En 2017, solo para dos países latinoamericanos la Unión Europea fue el destino de más del 20% de sus exportaciones: Honduras y Costa Rica. Por otro lado, para igual número

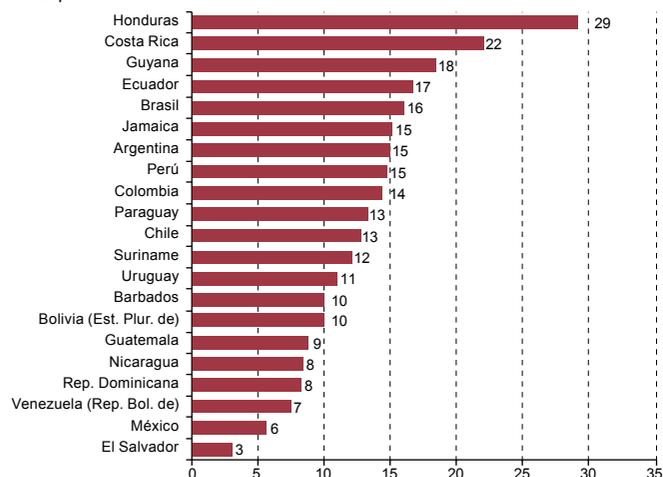
de países, Suriname y el Brasil, la Unión Europea fue el origen de más del 20% de las importaciones totales.

■ Gráfico IV.3 ■

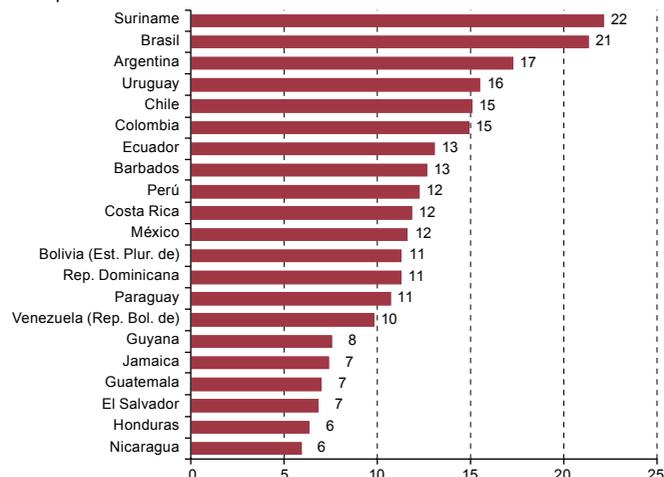
América Latina y el Caribe (21 países): participación de la Unión Europea en el comercio de bienes, 2017

(En porcentajes)

A. Exportaciones



B. Importaciones



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

4. La participación de América Latina y el Caribe en el comercio exterior de la Unión Europea es inferior al 3% en bienes y en servicios

- El bajo crecimiento que afectó a buena parte de la Unión Europea desde la irrupción de la crisis internacional de 2008 se ha traducido en un menor dinamismo del comercio intracomunitario. La participación de este en las exportaciones totales de bienes de la Unión Europea cayó casi cinco puntos porcentuales entre 2008 y 2016, situándose en un 62%. En este contexto, han ganado participación los Estados Unidos y China.
- En el caso de los servicios, la participación del mercado comunitario en las exportaciones de la Unión Europea al mundo es menor que en los bienes (55%) y también ha caído menos.
- La participación de América Latina y el Caribe en el comercio exterior de la Unión Europea ha variado marginalmente en los últimos años, permaneciendo en niveles inferiores al 3% tanto para los bienes como para los servicios, y tanto para las exportaciones como para las importaciones.
- En 2016, si se excluye el comercio intracomunitario, América Latina y el Caribe fue el destino del 6% de las exportaciones de bienes de la Unión Europea al resto del mundo, y el origen del 5,3% de sus importaciones. Al hacer el mismo ejercicio en el caso de los servicios, se obtiene que la región fue en 2015 (último año para el que se dispone de estadísticas para todos los socios) el destino del 6% de las exportaciones de la Unión Europea al mundo, y el origen del 7% de sus importaciones.
- Cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurre en el comercio de bienes, América Latina y el Caribe continúa siendo un socio más importante que China para la Unión Europea en el comercio de servicios (tanto medido por exportaciones como por importaciones).

■ Cuadro IV.2 ■

Unión Europea: participación de socios seleccionados en el comercio

(En porcentajes)

A. Bienes, 2008-2016

	Socio	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Exportaciones	América Latina y el Caribe	2,1	2,3	2,7	2,6	2,4	2,5	2,3
	China	1,9	3,0	3,3	3,3	3,6	3,6	3,7
	Estados Unidos	6,3	6,4	6,7	6,4	6,8	7,7	7,9
	Japón	1,0	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3
	Unión Europea	66,5	64,4	61,6	61,1	62,2	62,1	61,9
Importaciones	América Latina y el Caribe	2,6	2,5	2,6	2,4	2,3	2,2	2,1
	China	6,5	8,0	7,3	7,2	7,7	8,4	8,4
	Estados Unidos	5,1	5,2	5,3	5,2	5,3	6,0	5,8
	Japón	2,2	2,1	1,8	1,6	1,5	1,6	1,8
	Unión Europea	59,3	58,3	56,8	58,6	59,1	59,5	60,0

B. Servicios, 2010-2015

	Socio	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Exportaciones	América Latina y el Caribe	3,1	3,3	3,1	3,0	2,8	2,7
	China	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	2,0
	Estados Unidos	10,7	10,9	11,5	11,6	11,7	12,2
	Japón	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5
	Unión Europea	56,3	56,0	54,7	54,4	54,6	55,0
Importaciones	América Latina y el Caribe	1,9	2,0	2,0	1,8	2,6	3,0
	China	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
	Estados Unidos	12,5	12,1	12,4	12,3	13,1	13,2
	Japón	1,2	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0
	Unión Europea	59,6	59,9	59,6	59,6	58,4	57,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE) (comercio de bienes) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (comercio de servicios).

5. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es el principal exportador regional de bienes a la Unión Europea, pero México ha pasado a ser el principal importador desde ese mercado

- En 2017, los cinco países miembros del MERCOSUR exportaron 47.300 millones de dólares a la Unión Europea, cifra que representa el 46% de los envíos regionales de bienes a ese mercado. Por países, el 34% de los envíos regionales a la Unión Europea en ese año provino del Brasil, seguido por México, con el 23%. La participación de este último país en las exportaciones regionales a la Unión Europea es equivalente a la que registraron conjuntamente los países miembros de la Comunidad Andina, los países centroamericanos y los del Caribe.
- En el caso de las importaciones regionales desde la Unión Europea, el MERCOSUR representó el 36% del total en 2017, nueve puntos porcentuales menos que en 2013. Ello

refleja la desaceleración del crecimiento y la posterior contracción económica sufrida por las principales economías de dicha agrupación en los últimos años. Por el contrario, en igual período, México aumentó 11 puntos porcentuales su participación, pasando del 27% al 38%, con lo cual desplazó al MERCOSUR como principal destino de los envíos comunitarios a la región.

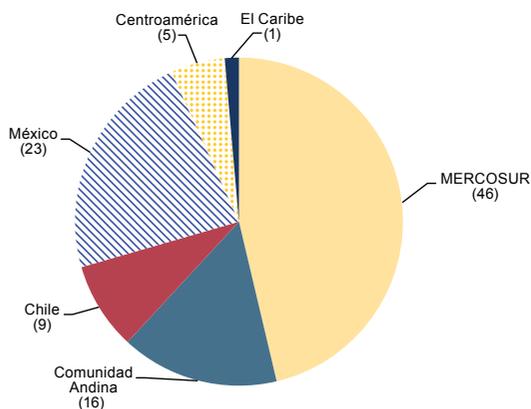
- México importa una amplia gama de bienes intermedios desde Europa, los que son incorporados en bienes manufacturados finales exportados a otros mercados, en particular los Estados Unidos. Un ejemplo destacado es la industria automotriz, ya que México registra una amplia presencia de fabricantes europeos instalados en su territorio.

■ Gráfico IV.4 ■

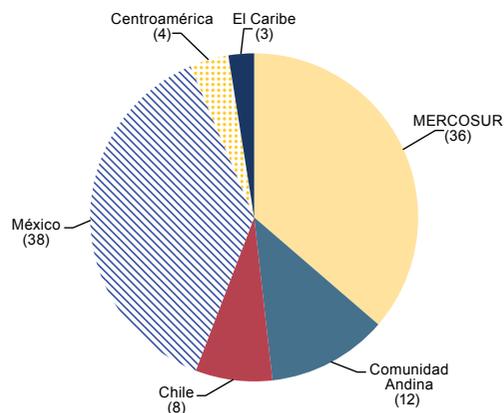
América Latina y el Caribe: composición del comercio de bienes con la Unión Europea, por asociaciones y países seleccionados, 2017

(En porcentajes)

A. Exportaciones



B. Importaciones



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

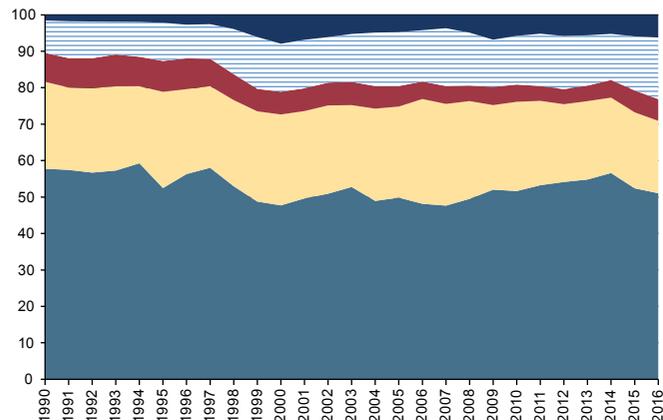
6. Los bienes primarios representan el 51% del valor de las exportaciones de América Latina y el Caribe a la Unión Europea, por debajo de su peso en los envíos a China (72%) pero muy por encima de su participación en los envíos a los Estados Unidos (14%) y a la propia región (23%)

■ Gráfico IV.5 ■

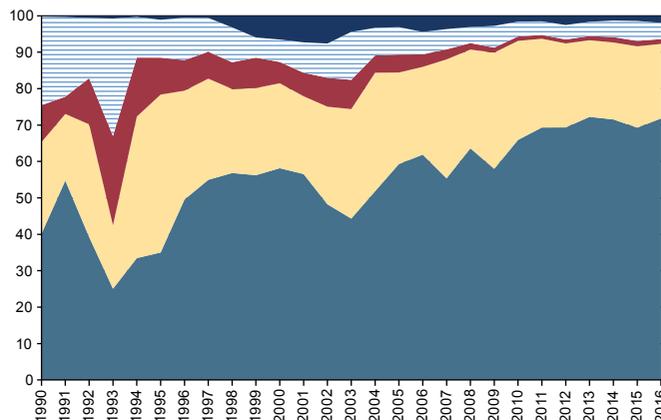
América Latina y el Caribe: composición de las exportaciones de bienes a destinos seleccionados, por contenido tecnológico, 1990-2016

(En porcentajes)

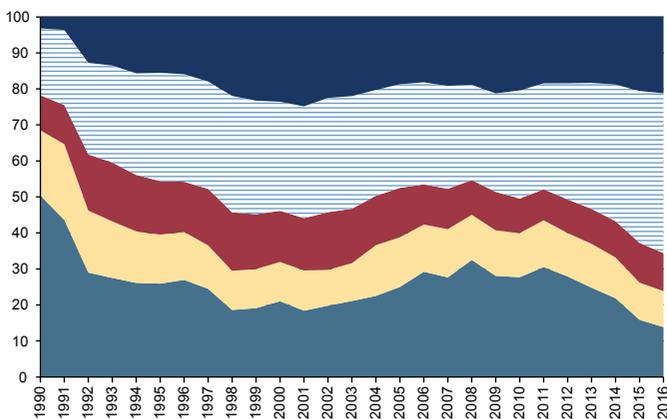
A. Unión Europea



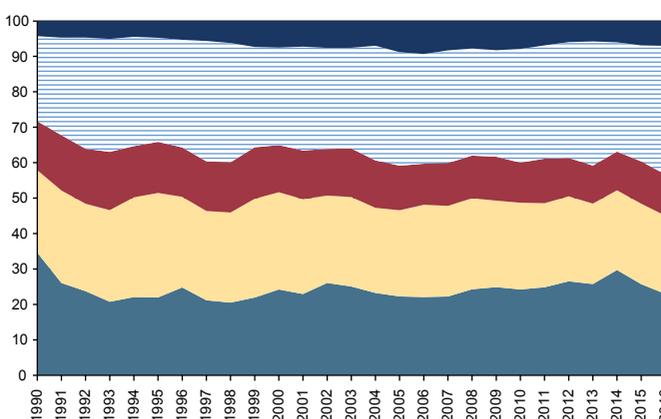
B. China



C. Estados Unidos



D. América Latina y el Caribe



■ Manufacturas de alta tecnología ■ Manufacturas de tecnología media ■ Manufacturas de baja tecnología
 ■ Manufacturas basadas en recursos naturales ■ Bienes primarios

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

7. Los países de América Latina y el Caribe exportan menos productos a la Unión Europea que a la propia región, pero muchos más que a sus principales mercados asiáticos

■ Cuadro IV.3 ■

América Latina y el Caribe (21 países): número de productos exportados a destinos seleccionados, 2017

(A seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías)

País	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea (28 países)	China	Japón
Argentina	3 353	1 388	1 517	410	326
Belice	420	438	70	138	15
Bolivia (Estado Plurinacional de)	529	221	253	54	76
Brasil	3 957	3 039	3 063	1 488	1 263
Chile	3 702	1 436	1 535	409	288
Colombia	3 305	1 933	1 497	224	161
Costa Rica	2 831	1 749	1 005	207	112
Ecuador	1 978	1 154	891	112	121
El Salvador	2 592	1 216	523	72	53
Guatemala	3 281	1 584	904	144	129
Honduras	1 448	1 503	823	786	204
Jamaica	966	1 100	220	56	30
México	3 858	4 239	2 901	1 460	1 344
Nicaragua	1 956	935	247	41	40
Panamá	3 228	1 607	729	49	41
Paraguay	1 093	324	461	51	37
Perú	3 144	1 843	1 729	338	451
República Dominicana	2 549	2 353	1 307	158	41
Santa Lucía	756	1 323	511	148	5
Uruguay	1 455	556	889	134	48
Venezuela (República Bolivariana de)	1 415	374	813	112	30

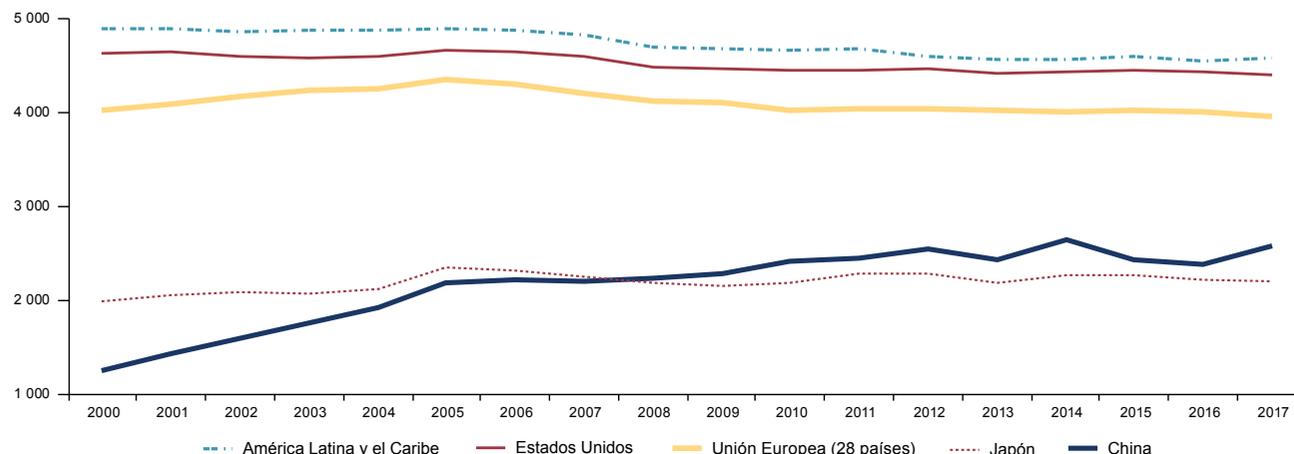
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Nota: Los valores de Colombia, Costa Rica, Guatemala y Santa Lucía son de 2016 y los de la República Bolivariana de Venezuela corresponden a datos espejo.

■ **Gráfico IV.6** ■

América Latina y el Caribe: número de productos exportados a destinos seleccionados, 2000-2017

(A seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías)



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

8. Con escasas excepciones, las exportaciones de la región a la Unión Europea siguen concentradas en pocos productos, generalmente básicos

■ **Cuadro IV.4** ■

América Latina y el Caribe (16 países): cinco principales productos de exportación a la Unión Europea, 2017

(En porcentajes del valor de las exportaciones totales)

País	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Cinco primeros
Argentina	Tortas y demás residuos sólidos de soja (29)	Los demás camarones y langostinos congelados (6)	Biodiésel y sus mezclas (5)	Carne de bovino fresca o refrigerada (5)	Cacahuets (4)	56
Belice	Azúcar de caña sólido, en bruto (79)	Jugo de naranja (8)	Obras y piezas de carpintería para construcciones (2)	Aceites esenciales de naranja (2)	Los demás camarones y langostinos congelados (2)	93
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Minerales de cinc y sus concentrados (37)	Minerales de plata y sus concentrados (14)	Nueces de Brasil, frescas o secas (13)	Estaño en bruto, sin alear (12)	Minerales de plomo y sus concentrados (6)	81
Brasil	Tortas y demás residuos sólidos de soja (8)	Café sin tostar ni descafeinar (7)	Minerales de hierro y sus concentrados sin aglomerar (6)	Porotos de soja (6)	Pasta química de madera distinta de la de coníferas (6)	32
Chile	Minerales de cobre y sus concentrados (25)	Cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado (19)	Los demás vinos; mosto de uva en recipientes hasta 2 litros (5)	Pasta química de madera distinta de la de coníferas (3)	Paltas (aguacates) (3)	56

Cuadro IV.4 (conclusión)

País	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Cinco primeros
Ecuador	Plátanos frescos o secos (30)	Atunes, listados y bonitos en conserva, enteros o en trozos (22)	Los demás camarones y langostinos congelados (21)	Cacao en grano, entero o partido crudo o tostado (6)	Flores y capullos, cortados para ramos o adornos (4)	83
El Salvador	Atunes, listados y bonitos en conserva, enteros o en trozos (33)	Café sin tostar ni descafeinar (20)	Azúcar de caña en bruto (8)	Melaza de caña de azúcar (6)	Aceites livianos ligeros y preparaciones de petróleo (5)	72
Honduras	Café sin tostar ni descafeinar (63)	Aceite de palma, en bruto (17)	Los demás camarones y langostinos congelados (6)	Aceites de palmiste o de babasu y sus fracciones, en bruto (4)	Minerales de cinc y sus concentrados (2)	92
Jamaica	Los demás óxidos de aluminio (89)	Ron y aguardiente de caña o tafia (3)	Langostas congeladas (2)	Los demás moluscos e invertebrados vivos, frescos o refrigerados (2)	Café sin tostar ni descafeinar (1)	96
México	Aceites crudos de petróleo (16)	Automóviles de cilindrada entre 1.500 y 2.500 cc (13)	Otros automóviles de cilindrada entre 1.500 y 3.000 cc (7)	Otros automóviles de cilindrada entre 1.000 y 1.500 cc (5)	Teléfonos, incluidos los celulares (4)	46
Nicaragua	Café sin tostar ni descafeinar (36)	Los demás camarones y langostinos congelados (17)	Semillas de cacahuete, para siembra (13)	Plátanos frescos o secos (9)	Langostas congeladas (6)	80
Paraguay	Porotos de soja (46)	Tortas y demás residuos sólidos de soja (29)	Cueros y pieles de bovino o de equino (6)	Carne de bovino fresca o refrigerada (3)	Aceite de soja en bruto (2)	86
Perú	Minerales de cobre y sus concentrados (17)	Gas natural licuado (8)	Minerales de cinc y sus concentrados (7)	Café sin tostar ni descafeinar (6)	Oro en bruto, excepto en polvo, para uso no monetario (6)	45
República Dominicana	Plátanos macho (plantains) (15)	Cacao en grano, entero o partido crudo o tostado (11)	Plátanos frescos o secos (11)	Los demás instrumentos y aparatos de medicina, cirugía o veterinaria (7)	Preparaciones y artículos farmacéuticos (7)	51
Uruguay	Carne de bovino fresca o refrigerada (30)	Carne de bovino congelada (12)	Las demás maderas en plaquitas o en partículas, excepto las de coníferas (8)	Las demás lanas peinadas, excepto a granel (6)	Porotos de soja (5)	61
Venezuela (República Bolivariana de) ^a	Aceites crudos de petróleo (62)	Productos férricos (10)	Otros aceites de petróleo y preparaciones (5)	Coque de petróleo, sin calcinar (3)	Ron y aguardiente de caña o tafia (2)	82
América Latina y el Caribe	Tortas y demás residuos sólidos de soja (7)	Minerales de cobre y sus concentrados (6)	Aceites crudos de petróleo (6)	Café sin tostar ni descafeinar (4)	Automóviles de cilindrada entre 1.500 y 2.500 cc (3)	26

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

^a La información de la República Bolivariana de Venezuela corresponde a datos espejo.

9. Los países de la región que han suscrito acuerdos comerciales con la Unión Europea han mejorado sustancialmente su acceso a ese mercado, aunque mucho menos en el sector agrícola que en el industrial

- En términos agregados, las exportaciones de los países de la región que han suscrito acuerdos comerciales con la Unión Europea enfrentan un arancel medio de entre un 0% y un 2%, mucho menor que el arancel medio de nación más favorecida de la Unión Europea para el conjunto de todos los productos (6,3%). Sin embargo, existe una gran asimetría entre productos industriales y agrícolas. Mientras los primeros acceden al mercado comunitario libres de aranceles, los envíos agrícolas enfrentan un arancel medio que oscila entre el 4% (para el Perú) y el 8,9% (para Chile). La única excepción corresponde a los envíos agrícolas del Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM), que prácticamente no enfrentan aranceles en la Unión Europea. El acuerdo comunitario con el CARIFORUM es fuertemente asimétrico a favor de este último.
- Mientras que prácticamente el 100% de los productos no agrícolas exportados por los países de la región a la Unión Europea ingresa libre de aranceles, en el caso de los productos agrícolas dicha participación se reduce a un rango de entre un 55% y un 60% (para Chile, Centroamérica, el Ecuador y México) o levemente superior al 70% (para Colombia y el Perú). Nuevamente, la situación es mucho más favorable para los países del CARIFORUM.
- La Unión Europea mantiene aranceles medios especialmente elevados en lácteos (36%), azúcares y dulces (27%) y carnes (19%), que suelen coincidir con los productos excluidos de la liberalización en los acuerdos suscritos con países de la región. Esta situación impide a los países latinoamericanos aprovechar plenamente su potencial en los sectores agrícola y agroindustrial, y además contribuye a que las exportaciones a la Unión Europea se mantengan concentradas en relativamente pocos productos.

■ Cuadro IV.5 ■

Unión Europea: aranceles aplicados a socios seleccionados, 2016

(En porcentajes)

A. Arancel promedio simple

Socio	Todos los productos	Productos agrícolas	Productos no agrícolas
Nación más favorecida	6,3	14,1	4,3
CARIFORUM ^a	0,0	0,1	0,0
Centroamérica ^a	1,3	6,4	0,0
Chile	1,9	8,9	0,0
Colombia ^a	1,0	4,7	0,0
Ecuador ^a	1,8	8,7	0,0
México	1,7	8,2	0,0
Perú ^a	0,8	4,0	0,0

B. Porcentaje de líneas arancelarias libres de aranceles

Socio	Todos los productos	Productos agrícolas	Productos no agrícolas
Nación más favorecida	26,1	19,1	28,1
CARIFORUM ^a	99,0	96,5	99,8
Centroamérica ^a	90,8	58,7	99,8
Chile	89,9	55,0	99,7
Colombia ^a	93,6	71,3	99,9
Ecuador ^a	89,2	54,6	99,0
México	90,6	57,9	99,8
Perú ^a	94,0	73,2	99,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), *Trade Policy Review. European Union*, 2017, cuadro 3.1.

^a El programa de desgravación arancelaria aún no se ha completado.

10. La Unión Europea dispone de la mayor red mundial de acuerdos comerciales con América Latina y el Caribe, lo que representa una gran oportunidad para ambas partes

- En noviembre de 2016 el Ecuador accedió al acuerdo comercial vigente desde 2013 entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea, por la otra. Con ello, la Unión Europea ya tiene acuerdos comerciales vigentes con 26 países de América Latina y el Caribe, siendo el socio extrarregional que dispone de una mayor red de pactos de este tipo en la región. Le siguen los Estados Unidos, que tienen acuerdos vigentes con 11 países. A diferencia de otros socios, la Unión Europea ha privilegiado las negociaciones de “bloque a bloque” con los principales mecanismos subregionales de integración de la región.
- De concluir exitosamente las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, esta última dispondría de acuerdos comerciales con 30 de los 33 países de la CELAC. Ello sentaría las bases para establecer mecanismos que vinculen a todos esos acuerdos, permitiendo a los países de América Latina y el Caribe acumular origen entre sí —y con los países europeos— en sus exportaciones a la Unión Europea.
- Ya existe un régimen de acumulación de origen operativo entre la Unión Europea, los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), algunos países de los Balcanes, Turquía y varios países del norte de África y el Oriente Medio. La implementación de un régimen similar entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe contribuiría a fortalecer la integración productiva entre los países de la región, así como entre estos y Europa.
- México y la Unión Europea concluyeron exitosamente en abril de 2017 las negociaciones que habían iniciado en mayo de 2016 para modernizar su acuerdo comercial. Este, vigente desde 2000, es el más antiguo suscrito por la Unión Europea con un país de la región. Asimismo, en noviembre de 2016 se iniciaron las negociaciones para la modernización del acuerdo con Chile, vigente desde 2003 y el segundo

más antiguo de la Unión Europea en América Latina y el Caribe. A diferencia de los acuerdos más recientes con los países andinos y Centroamérica, los acuerdos originales de la Unión Europea con Chile y México no tienen capítulos sobre comercio electrónico ni sobre comercio y desarrollo sostenible, entre otras materias. La Comisión Europea ha indicado que, como resultado de la modernización, ambos acuerdos deberán ser comparables en su contenido con el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) suscrito por la Unión Europea y el Canadá en octubre de 2016.

- En los próximos años, el proceso de modernización iniciado con México y Chile probablemente se extenderá a los demás acuerdos de la Unión Europea con países y agrupaciones de la región. Ello será necesario para adaptar dichos acuerdos a los rápidos e intensos cambios en curso en el comercio y la producción mundiales, en particular su creciente digitalización. En ese contexto, otro tema que debiera ser abordado de manera prioritaria es el insuficiente grado de liberalización del comercio agrícola en los actuales acuerdos (excepto el de la Unión Europea con el CARIFORUM).

■ Cuadro IV.6 ■ Unión Europea: acuerdos comerciales con agrupaciones y países de América Latina y el Caribe

	Año de firma	Año de entrada en vigor
Agrupaciones		
CARIFORUM ^a	2008	2009
Centroamérica	2012	2013
Países andinos ^b	2012	2013
Países		
Chile	2002	2003
México	1997	2000

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

^a Incluye a 14 países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Dominicana.

^b Colombia, Ecuador y Perú.

B. Inversión extranjera directa (IED) para modernizar y fortalecer las estructuras productivas

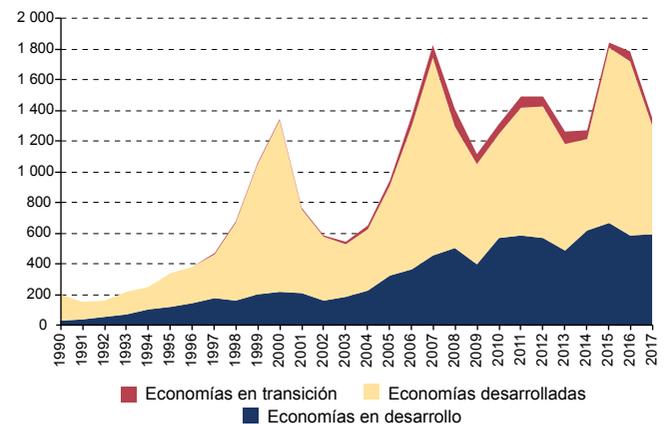
1. En 2017 la inversión extranjera directa mundial cayó, por menores flujos hacia los Estados Unidos y el Reino Unido

- Los flujos globales de inversión extranjera directa (IED) cayeron un 23% en 2017 hasta los 1,43 billones de dólares, dadas las menores entradas en las economías desarrolladas, en particular en los Estados Unidos y el Reino Unido. En los Estados Unidos entró un 40% menos de IED respecto a 2015 y 2016, debido principalmente a un ajuste de las regulaciones que frenó las operaciones transfronterizas usadas por las empresas de este país para reducir sus impuestos. En el Reino Unido las entradas cayeron hasta menos de la décima parte de lo recibido en 2016, que había sido extraordinariamente alto como consecuencia de algunas grandes fusiones y adquisiciones. De esta forma, los países on el 50% de la IED en el mundo.
- La IED hacia las economías en desarrollo se mantuvo estable en 2017, y Asia fue la única región que subió respecto al año anterior. Los flujos hacia África (41.772 millones de dólares) fueron un 21% inferiores a los del año anterior, la IED fue un 27% menor en las economías en transición de Europa Oriental (46.767 millones de dólares) y un 3% menor en América Latina y el Caribe. China recibió 136.320 millones de dólares y fue el segundo mayor receptor de IED del mundo tras los Estados Unidos. China también fue el tercer mayor inversor en el extranjero, tras los Estados Unidos y Japón, a pesar de que un ajuste de sus políticas redujo las salidas de IED un 36% en 2017.
- Tomando una visión de largo plazo, se puede destacar el estancamiento de los flujos globales de IED, que solo en 2015 y 2016 igualaron su máximo de 2007, antes de la crisis financiera global, y desde entonces han oscilado en

torno a los 1,5 billones de dólares, en valores nominales. La tendencia creciente de los dos decenios anteriores a la crisis financiera parece haberse interrumpido, a pesar de que en los últimos años se han dado condiciones para el aumento de la IED, con tasas de crecimiento positivas en las principales economías del mundo, alta liquidez, cotizaciones altas de los activos financieros y un cambio tecnológico que impulsa la reestructuración de muchas industrias.

■ **Gráfico IV.7** ■
Corrientes mundiales de inversión extranjera directa, por grupos de economías, 1990-2017

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2018* (UNCTAD/WIR/2018), Ginebra, 2018.

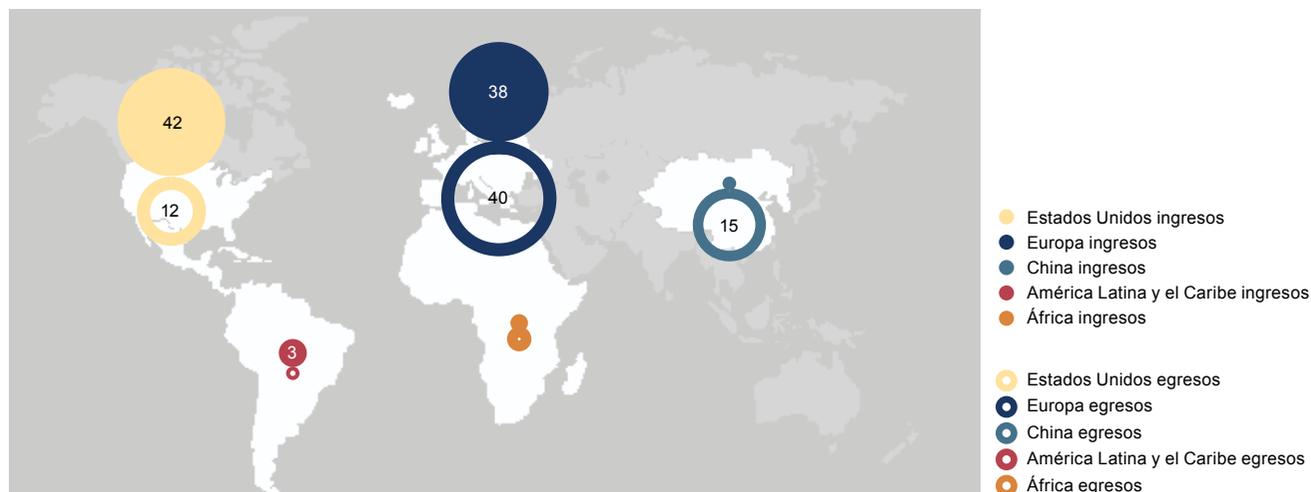
2. En las fusiones y adquisiciones transfronterizas se evidencia aún más la concentración en economías avanzadas y la irrupción de China como comprador

- En 2017 el valor de las fusiones y adquisiciones transfronterizas netas mundiales cayó un 22%, fundamentalmente por las operaciones en economías desarrolladas, que concentraron el 82% de las ventas (un 32% en Europa y un 45% en los Estados Unidos). El origen de estas fusiones y adquisiciones también tiene un fuerte componente de economías avanzadas (un 67% del total). En 2017, sin embargo, China irrumpió como un fuerte comprador en el contexto global y concentró el 15% del valor total de compras, duplicando con creces la participación alcanzada en 2010 (6%).
- De hecho, China se consolida entre los países inversionistas líderes y en 2016 los flujos de salida de IED alcanzaron el máximo histórico de 196.149 millones de dólares. Así, la participación de China creció del 1,3% de las salidas globales en 2006 al 13,3% en 2016, ubicándose como el segundo mayor inversor tras los Estados Unidos. El sostenido superávit comercial, el acceso a créditos con bajas tasas por parte de los bancos públicos y la dificultad para sostener ganancias elevadas en el mercado interno impulsaron este comportamiento.
- Esta dinámica perdió impulso en 2017 debido al aumento de los controles por parte de las autoridades monetarias de China. La IED hacia el exterior de este país cayó un 36,5%. Dichas medidas buscaban evitar el impacto negativo de los flujos de salida de la IED sobre la balanza de pagos y las presiones sobre la moneda nacional; asimismo, demostraban la preocupación por el elevado endeudamiento de algunas empresas transnacionales chinas y la búsqueda de ajustar la IED al plan estratégico del país.

■ Gráfico IV.8 ■

Participación en el valor de fusiones y adquisiciones transfronterizas netas, por país o región, 2016-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2017* (UNCTAD/WIR/2017), Ginebra, 2017.

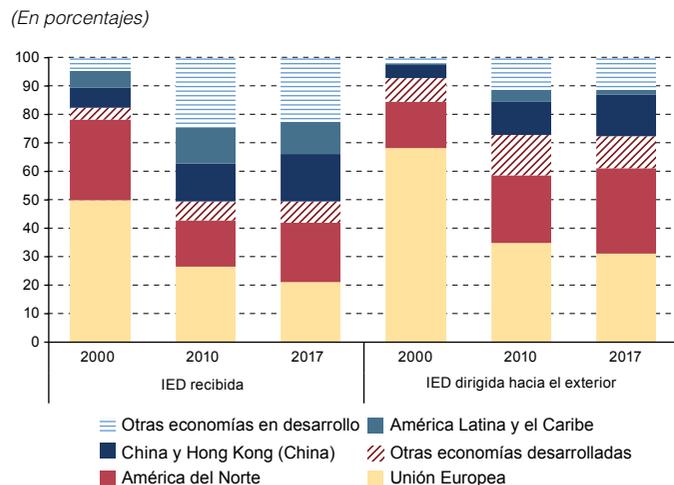
- No obstante, las operaciones transfronterizas de China sugieren que además el país busca un rol protagónico en las nuevas dinámicas industriales y tecnológicas globales. La gran mayoría de los flujos de IED de China correspondió a fusiones y adquisiciones, operaciones que permiten adquirir rápidamente conocimientos, capacidades tecnológicas, marcas, una base de clientes y acceso a mercados y que se dirigieron principalmente hacia los Estados Unidos y Europa. Estas operaciones están diversificadas por sector, aunque las industrias de alta tecnología tienen una elevada participación. En los Estados Unidos se destacaron operaciones en *hardware*, electrónica de consumo, bienes raíces e industria del espectáculo, mientras que en Europa se registraron varias operaciones en tecnologías de la información y las comunicaciones, transporte, energía e infraestructura y maquinaria industrial.
- En la misma dirección, los esfuerzos por adquirir activos industriales estratégicos han generado preocupaciones en Europa y en los Estados Unidos. Las operaciones de gran magnitud en sectores de tecnología avanzada han impulsado un nuevo marco jurídico dentro de la Unión Europea con el cual el bloque busca profundizar los mecanismos de protección para la IED, mientras que en los Estados Unidos el Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) adquirió protagonismo aconsejando el bloqueo de dos grandes operaciones.

3. La Unión Europea tiene un perfil equilibrado como receptor e inversor de IED, concentrando el 20% y el 32%, respectivamente, de las corrientes globales, mientras que América Latina y el Caribe es un receptor neto, con el 11% de las entradas y el 2% de las salidas

- En 2017 los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe cayeron un 3,6%, totalizando 161.911 millones de dólares. Así, la región representó el 11% del total mundial, cuando había alcanzado una participación máxima del 15% en 2014. Las inversiones basadas en la búsqueda de recursos naturales se desaceleraron una vez concluido el auge de precios y las estrategias de inversión que buscan mercado también se frenaron ante el lento crecimiento de la región, que llegó a recesión en algunas de las economías más grandes como el Brasil, mientras que el desarrollo de plataformas de exportación hacia los Estados Unidos, que atrae inversiones hacia México y países de Centroamérica, enfrenta un panorama incierto, reflejado en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la salida de los Estados Unidos de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). En este escenario, la IED mantuvo la retracción en 2017 y acumuló una caída del 19% con respecto al máximo de 2011.
- Las salidas de IED desde América Latina y el Caribe también cayeron en 2017. La orientación de las empresas translatinas hacia el mercado regional determina que hayan sido afectadas por los mismos factores que impulsaron las tendencias generales de IED, a lo que se suma el fuerte peso que tenían las empresas brasileñas, cuyas operaciones, en muchos casos, se han visto afectadas ante los casos de corrupción que se suscitaron en el último año en el país.
- Como bloque, la Unión Europea es el principal receptor de IED e inversor del mundo. En 2017 la IED hacia la Unión Europea cayó fuertemente (42%) y recibió 303.580 millones de dólares, un 21% del total mundial. La actividad de las empresas transnacionales europeas se desaceleró en 2017 y las salidas de inversión desde el bloque cayeron un 4% a 435.736 millones de dólares, lo que equivale al 30% de las salidas mundiales de IED.
- La composición geográfica de las fusiones y adquisiciones y de los anuncios de nuevos proyectos de inversión muestra

las diferentes estrategias de las inversiones transnacionales por región. Los anuncios de nuevos proyectos de inversión (*greenfield*) tienen una clara orientación hacia economías en desarrollo, las que acumularon el 65% de los ingresos por este concepto entre 2010 y 2017. La Unión Europea participó como receptora del 19% de los nuevos proyectos anunciados, cifra inferior a su participación general como receptora de IED, mientras que América Latina y el Caribe tuvo una participación del 12%, débilmente superior a su participación en el total de flujos de IED (11%). Por su parte, como ya se mencionó, en las operaciones de fusión y adquisición el mayor peso lo tienen las economías avanzadas y la Unión Europea fue destino del 36% del monto acumulado en el período, mientras que un 5% tuvo como destino a América Latina y el Caribe.

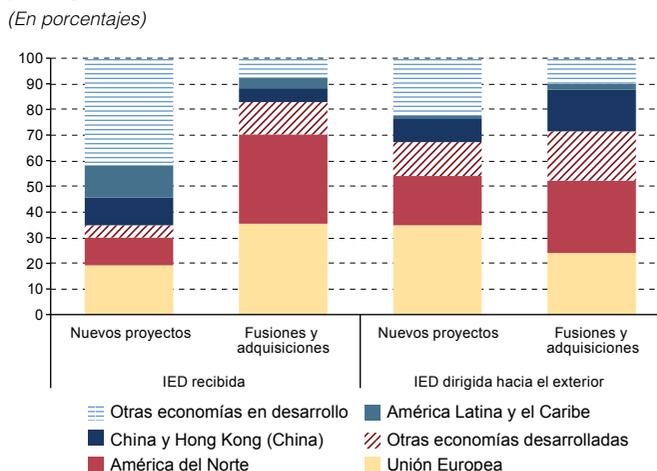
■ **Gráfico IV.9** ■
Distribución de las corrientes mundiales de inversión extranjera directa, por regiones, 2000-2017
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2018*, (UNCTAD/WIR/2018), Ginebra, 2018.

- Las economías desarrolladas han sido los principales orígenes, tanto de nuevos proyectos como de fusiones y adquisiciones, aunque tienen una mayor participación relativa como generadores de nuevos proyectos que como compradores de firmas ya existentes. Entre 2010 y 2017, los anuncios de inversión transnacionales realizados por empresas europeas representaron el 35% del total, mientras que su participación como origen de operaciones de fusión y adquisición fue del 24%. Las empresas de América Latina y el Caribe han tenido una participación menor en ambos tipos de inversión, con apenas el 2% del monto total de anuncios de nuevos proyectos y el 2% de las fusiones y adquisiciones.

■ **Gráfico IV.10** ■
Distribución del valor de las inversiones anunciadas en nuevos proyectos y fusiones y adquisiciones transfronterizas por regiones, acumulado 2010-2017
 (En porcentajes)



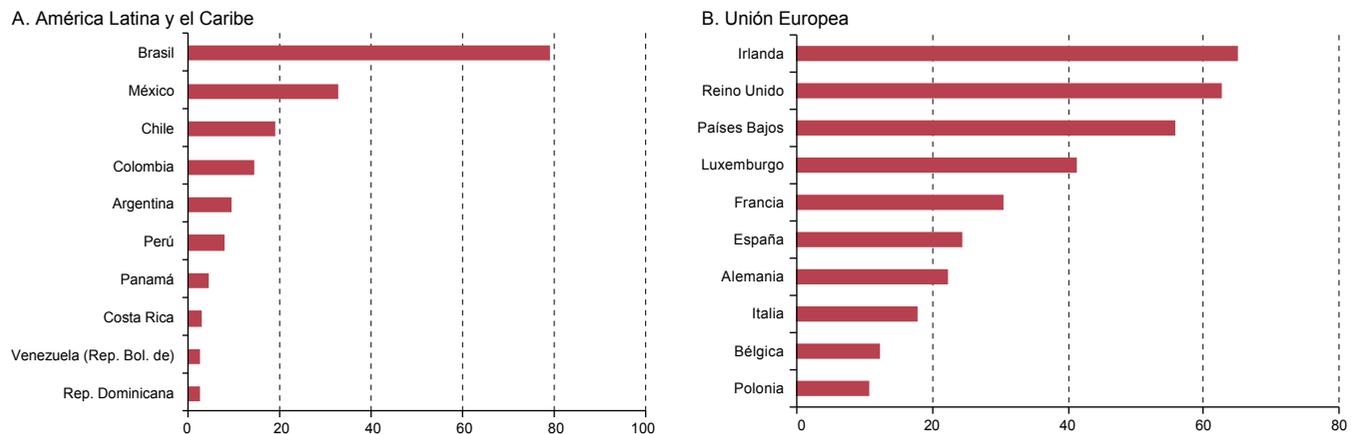
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2018* (UNCTAD/WIR/2018), Ginebra, 2018.

4. La IED en América Latina y el Caribe se concentra en las economías de mayor tamaño, y el Brasil recibió el 43% del total en los últimos cinco años; por el contrario, en la Unión Europea los tres mayores receptores acumularon el 50% en el mismo período

- Entre 2013 y 2017, la IED en América Latina y el Caribe se dirigió hacia dos destinos predominantes, el Brasil (43%) y México (20%). En 2017, la IED hacia el Brasil disminuyó un 9,7% producto de una caída sostenida de las inversiones en recursos naturales, y destacó la predominancia de las inversiones en manufacturas y servicios, en particular en electricidad y gas. También en México cayó la IED (8,8%), aunque se mantuvo en un nivel similar a la media de los últimos cinco años; la industria manufacturera fue el sector más atractivo para el capital extranjero (45% del total), seguido de las inversiones en servicios. Tanto en el Brasil como en México, las inversiones en la industria automotriz han sido particularmente dinámicas en el último año. La Argentina, Colombia, Chile y el Perú siguen a México en importancia como receptores de IED; se produjo un aumento en la Argentina, que se recuperó de una fuerte caída en 2016, un leve crecimiento en Colombia y una reducción en Chile y el Perú. En 2017 destacó el crecimiento de la IED en los países del Caribe y Centroamérica, como en el caso de Panamá, que, con una estrategia de atracción de inversiones en servicios, ha crecido sostenidamente durante los últimos cinco años, y el elevado crecimiento de la República Dominicana.
- En la Unión Europea, los principales tres receptores acumularon el 50% del total en los últimos cinco años. Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos reciben grandes flujos de IED por su condición de centros financieros, logísticos y de servicios con sistemas tributarios favorables para las transacciones globales de empresas transnacionales. En el Reino Unido la IED se desplomó en 2017, tras el fuerte crecimiento del año previo, cuando se completaron tres de las cuatro mayores operaciones de fusión y adquisición. Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido son países con sistemas productivos (en particular manufactureros) sofisticados, que los hacen atractivos como destino de la IED, al igual que España y Polonia, que se han constituido en plataformas exportadoras.

■ Gráfico IV.11 ■

América Latina y el Caribe y Unión Europea: principales economías receptoras de inversión extranjera directa, promedio 2012-2017
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo*, Santiago, 2018; y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2018* (UNCTAD/WIR/2018), Ginebra, 2018.

■ Cuadro IV. 7 ■

América Latina y el Caribe y Unión Europea: flujos de ingresos de inversión extranjera directa, por países receptores, 2007-2017*(En millones de dólares)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina y el Caribe	131 223	153 095	94 601	168 242	207 225	204 754	194 111	203 043	186 743	168 426	161 911
Antigua y Barbuda	341	161	85	101	68	138	101	155	154	146	...
Argentina	6 473	9 726	4 017	11 333	10 840	15 324	9 822	5 065	11 759	3 260	11 517
Bahamas	1 623	1 512	646	1 097	1 409	1 034	1 133	3 244	408	943	928
Barbados	476	615	255	446	458	548	56	559	69	230	286
Belice	143	170	109	97	95	189	95	153	65	33	26
Bolivia (Estado Plurinacional de)	366	513	423	643	859	1 060	1 750	657	555	335	725
Brasil ^a	44 579	50 716	31 481	88 452	101 158	86 607	69 686	97 180	74 718	78 248	70 685
Chile ^b	13 475	18 473	13 855	16 020	24 150	30 293	20 825	23 736	21 051	12 374	6 419
Colombia ^a	8 886	10 564	8 035	6 430	14 647	15 039	16 209	16 167	11 723	13 850	13 924
Costa Rica ^c	1 896	2 078	1 615	1 907	2 733	2 696	3 205	3 242	2 956	2 958	2 997
Dominica	48	57	58	43	35	59	25	35	36	33	...
Ecuador	194	1 057	309	166	644	567	727	772	1 322	755	606
El Salvador ^a	1 455	824	366	-226	218	466	179	306	396	348	792
Granada	172	141	104	64	45	34	114	38	61	63	0
Guatemala ^d	745	754	600	806	1 026	1 245	1 295	1 389	1 221	1 185	1 147
Guyana	152	178	164	198	247	294	214	255	122	58	212
Haití	75	29	55	178	119	156	161	99	106	105	375
Honduras	928	1 006	509	969	1 014	1 059	1 060	1 417	1 204	1 139	1 186
Jamaica ^a	866	1 437	541	228	218	413	545	582	925	928	888
México ^f	33 070	32 188	19 455	20 990	24 320	17 570	47 229	30 287	36 519	34 776	31 726
Nicaragua ^f	382	627	434	490	936	768	816	884	950	899	897
Panamá ^g	1 777	2 402	1 259	2 363	3 132	2 980	3 943	4 459	5 058	5 995	6 066
Paraguay	202	263	71	462	581	697	245	412	306	320	356
Perú	5 491	6 924	6 431	8 455	7 341	11 788	9 800	4 441	8 272	6 863	6 769
República Dominicana ^h	1 667	2 870	2 165	2 024	2 277	3 142	1 991	2 209	2 205	2 407	3 570
Saint Kitts y Nevis	141	184	136	119	112	110	139	120	78	69	...
San Vicente y las Granadinas	121	159	111	97	86	115	160	110	121	104	...
Santa Lucía	277	166	152	127	100	78	95	93	95	97	...
Suriname	-247	-231	-93	-248	70	174	188	164	279	309	163
Trinidad y Tabago ⁱ	830	2 801	709	549	41	-1 904	-1 130	661	194	-24	-374
Uruguay	1 329	2 106	1 529	2 289	2 504	6 044	755	3 830	2 435	-379	27
Venezuela (República Bolivariana de) ^j	3 288	2 627	-983	1 574	5 740	5 973	2 680	320	1 383

Cuadro IV.7 (conclusión)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unión Europea	823 661	305 478	391 169	362 685	434 756	492 007	344 675	259 933	515 866	524 010	303 580
Alemania	80 212	8 127	23 806	65 643	67 514	28 181	15 573	4 863	33 276	16 982	34 726
Austria	25 484	7 226	9 268	2 575	10 616	3 989	5 720	4 577	1 270	-9 001	9 630
Bélgica	93 429	-12 272	65 381	43 231	78 258	6 516	25 125	-12 390	23 872	30 307	740
Bulgaria	12 389	9 855	3 385	1 549	2 052	1 697	1 837	1 540	2 746	1 194	1 071
Chequia	10 444	6 451	2 927	6 141	2 318	7 984	3 639	5 492	465	9 815	7 412
Chipre	2 226	1 934	3 703	17 268	-11 725	47 199	-6 495	736	7 466	2 118	6 343
Croacia	4 633	5 317	3 048	1 155	1 699	1 510	958	2 877	267	1 756	2 104
Dinamarca	6 638	-742	1 045	-8 977	11 939	776	908	4 682	3 616	-159	-3 115
Eslovaquia	4 017	4 868	-6	1 770	3 491	2 982	-604	-512	106	-295	2 277
Eslovenia	757	1 218	-476	105	1 087	339	-151	1 050	1 674	1 260	702
España	64 264	76 993	10 407	39 873	28 379	25 696	37 436	25 238	19 560	19 660	19 086
Estonia	2 311	1 830	1 839	1 509	1 005	1 565	769	655	13	915	784
Finlandia	12 451	-1 144	718	7 359	2 550	4 154	-169	18 304	1 484	11 644	1 328
Francia	63 500	37 593	30 733	13 890	31 642	16 062	34 270	2 669	45 347	35 165	49 795
Grecia	2 111	4 499	2 436	330	1 143	1 740	2 817	2 688	1 272	3 069	4 046
Hungría	3 951	6 327	1 995	2 193	6 300	14 409	3 402	7 807	-14 751	-5 855	2 492
Irlanda	24 707	-16 453	25 715	42 804	23 545	46 923	46 625	37 414	215 791	14 523	28 975
Italia	43 849	-10 835	20 077	9 178	34 324	93	24 273	23 223	19 628	22 243	17 077
Letonia	2 324	1 264	94	379	1 453	1 109	903	780	710	148	721
Lituania	1 984	1 964	-14	799	1 446	700	469	-23	870	264	595
Luxemburgo	-29 679	7 117	27 255	39 129	8 843	143 003	19 616	22 747	11 320	45 123	6 623
Malta	39 620	12 689	2 907	5 409	21 876	14 184	12 004	11 343	4 645	3 813	3 185
Países Bajos	114 161	-6 776	38 752	-7 184	24 156	25 013	51 105	44 974	69 565	85 778	57 957
Polonia	19 836	12 283	10 039	12 796	15 925	12 424	2 734	14 269	15 271	13 928	6 434
Portugal	2 875	3 549	1 611	2 424	7 428	8 858	2 702	2 999	6 926	6 310	6 946
Reino Unido	176 839	92 158	89 709	58 200	42 200	55 446	51 676	24 690	32 720	196 130	15 090
Rumania	9 733	13 492	4 665	3 041	2 363	3 199	3 601	3 211	3 839	4 997	5 160
Suecia	28 593	36 947	10 147	97	12 929	16 257	3 930	4 030	6 897	12 177	15 396

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 5 de julio de 2018 y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, Ginebra, 2018.

^a Los datos son normalizados según la metodología MBP6.

^b Desde 2003 hasta 2016 los datos son normalizados según la metodología MBP6.

^c Desde 2009 hasta 2016 los datos son normalizados según la metodología MBP6.

^d Desde 2008 hasta 2016 los datos son normalizados según la metodología MBP6.

^e Desde 2012 hasta 2016 los datos son normalizados según la metodología MBP6.

^f Desde 2006 hasta 2016 los datos son normalizados según la metodología MBP6.

^g Desde 2015 hasta 2016 los datos son normalizados según la metodología MBP6.

^h Desde 2010 hasta 2016 los datos son normalizados según la metodología MBP6.

ⁱ Desde 2011 hasta 2015 los datos son normalizados según la metodología MBP6.

^j Los datos de 2015 corresponden solo a los tres primeros trimestres.

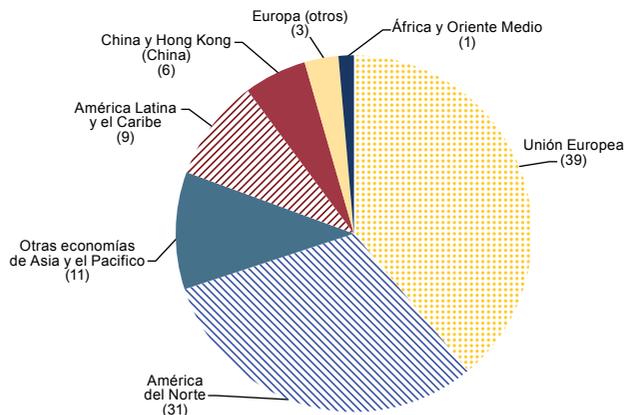
5. La Unión Europea tiene un perfil de inversión diversificado y es el mayor inversionista en América Latina y el Caribe

En los últimos años, las empresas transnacionales europeas lideraron los anuncios de nuevas inversiones en América Latina y el Caribe. Entre 2010 y 2017, un 39% del valor total de los nuevos proyectos que se anunciaron en la región correspondió a firmas de la Unión Europea, relegando al segundo lugar a firmas de América del Norte (31% del total). Las empresas transnacionales de Asia y el Pacífico, junto con China y Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), concentraron el 16% y en cuarto lugar se ubicaron las empresas translatinas, que anunciaron emprendimientos transfronterizos que representaron el 9% del valor total de nuevos proyectos anunciados.

■ Gráfico IV.12 ■

América Latina y el Caribe: distribución de las entradas de inversión anunciadas, por región de origen, 2010-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Financial Times*, fDi Markets.

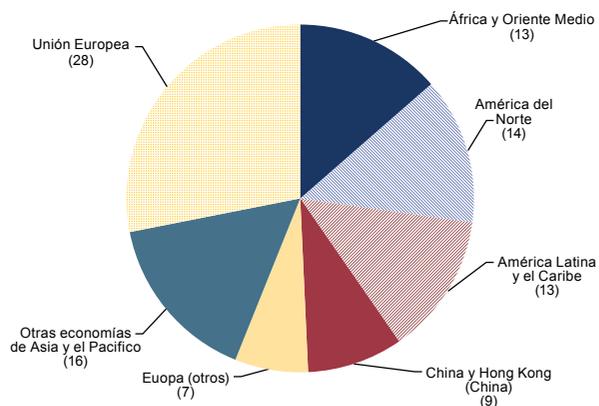
Nota: En este análisis se excluye el anuncio del canal de Nicaragua, realizado en 2013, con un valor de 40.000 millones de dólares de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China).

En el mismo período, las empresas de la Unión Europea anunciaron nuevos proyectos transfronterizos con una importante diversificación de destinos geográficos, donde América Latina y el Caribe representó el 13% del valor total. Los proyectos dentro de la Unión Europea han sido mayoritarios (28%) y en segundo lugar se ubicaron los anuncios en Asia, incluidos China y Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y países del Pacífico (25%).

■ Gráfico IV.13 ■

Unión Europea: distribución de las salidas de inversión transfronteriza anunciadas, por región de destino, 2010-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Financial Times*, fDi Markets.

6. En América Latina y el Caribe han aumentado fuertemente las inversiones en telecomunicaciones y energías renovables

- Entre 2005 y 2017, la composición sectorial de los proyectos de inversión anunciados en América Latina y el Caribe cambió de manera significativa, reflejando el fin del ciclo de auge de los precios de las materias primas, el creciente desarrollo de las energías renovables, el desarrollo de la industria automotriz —principalmente en México y el Brasil—, así como el avance de la economía digital, que requiere del permanente escalamiento de la infraestructura de telecomunicaciones.
- Los montos de inversión anunciados en proyectos extractivos disminuyeron sensiblemente. Entre 2011 y 2017, la participación de la minería metálica en el monto total cayó de un 18% a un 9%. En 2017 se observa una pequeña recuperación (representaban el 4% en 2016), pero es poco probable que se anuncien nuevos megaproyectos, incluso ante el reciente repunte de precios, ya que existe una importante capacidad instalada. Por su parte, la explotación de litio y otros minerales necesarios para las nuevas tecnologías productivas se ha transformado en un sector atractivo para la IED, pero no se han anunciado aún proyectos de la envergadura que tenían los de la minería metálica. Por su parte, la participación de las inversiones en hidrocarburos disminuyó del 30% en 2006 al 7% en 2017.
- Esta caída fue compensada por el aumento de las inversiones en otros sectores, especialmente en telecomunicaciones, energías renovables e industria automotriz. Las energías renovables aumentaron del 1% del valor total de proyectos anunciados en 2005 al 12% en 2017. Por otra parte, desde 2005 las inversiones en telecomunicaciones han experimentado un incremento sostenido hasta posicionarse como el primer receptor de la región en 2017, con el 15% del total. En un contexto de cambio tecnológico que se acelera cada vez más y ante la importancia que adquiere la economía digital, las telecomunicaciones son un sector clave para el desarrollo de la región y para mejorar su capacidad de adaptación y reconversión frente a la cuarta revolución industrial.
- El sector del ensamblaje de vehículos y la producción de autopartes ha mostrado una participación sustantiva y estable, representando el 13% del monto de proyectos anunciados

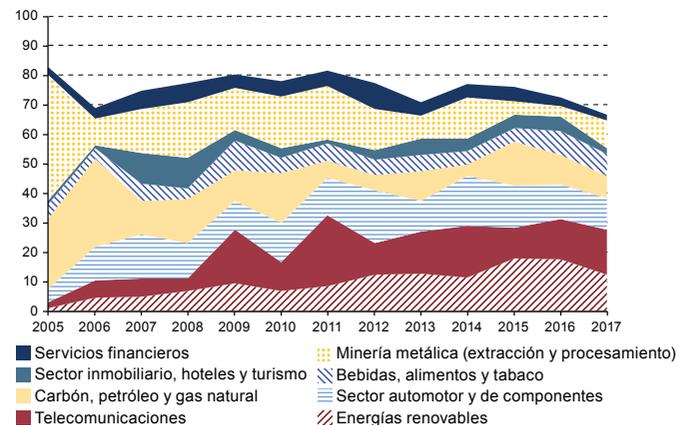
entre 2006 y 2017. Las inversiones provienen en su mayoría de la Unión Europea (36%), seguida de América del Norte (29%) y el Japón y la República de Corea (26%). Sin embargo, a diferencia de los otros sectores que tienen cierta dispersión geográfica, los montos dirigidos a la industria automotriz están altamente concentrados en los países con capacidades manufactureras en el sector: México, el Brasil y la Argentina acumularon el 58%, el 31% y el 7% del monto de proyectos anunciados en el período analizado.

- Otro sector muy concentrado geográficamente es el turismo, que representa alrededor de un 4% del total anunciado para la región, pero es un sector clave para los países del Caribe. Entre 2010 y 2017, el 42% de las inversiones totales anunciadas en turismo en la región se destinaron al Caribe, en segundo lugar México, con el 25%, y tercero Centroamérica, con el 14% del valor total.

■ Gráfico IV.14 ■

América Latina y el Caribe: distribución sectorial de los montos de los proyectos de inversión transfronteriza anunciada, 2005-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Financial Times*, fDi Markets.

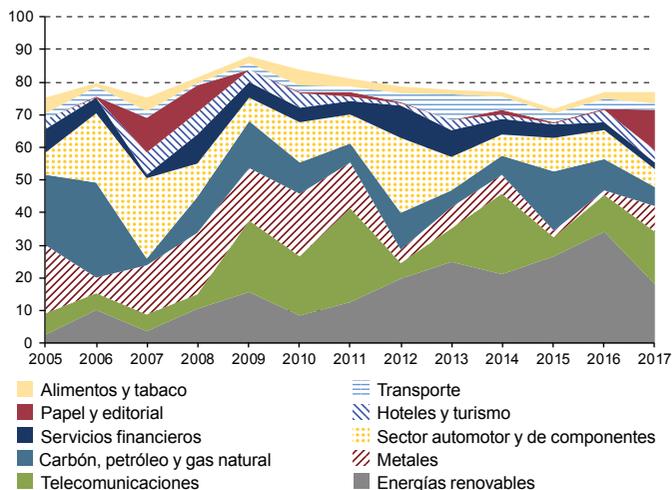
7. Las empresas europeas son clave para avanzar hacia una matriz energética sostenible: el 26% del monto total anunciado desde la Unión Europea apunta a emprendimientos en energías renovables

- La composición sectorial de las nuevas inversiones de empresas de la Unión Europea en América Latina y el Caribe también ha cambiado sensiblemente. Las industrias extractivas que representaban el 43% del monto anunciado en 2005 cayeron al 14% en 2017, mientras que aumentaron considerablemente los proyectos en telecomunicaciones y energías renovables.
- Las energías renovables incrementaron su participación en la cartera de inversiones de las empresas europeas en la región. Entre 2005 y 2017, su participación pasó del 3% al 26% del total de la inversión europea anunciada en América Latina y el Caribe. Por otro lado, la participación de las telecomunicaciones subió del 7% al 14% en igual período. En este lapso, las inversiones en telecomunicaciones se concentraron en el Brasil (39%), la Argentina (13%) y Chile (9%), con anuncios que provinieron especialmente de empresas de España (48%), Italia (16%), Francia (10%) y el Reino Unido (10%).
- El sector automotor se mantiene como un sector de interés para las empresas europeas, con una participación promedio del 12% en el monto total de proyectos anunciados entre 2005 y 2017. El liderazgo le correspondió a las empresas automotrices de Alemania, cuyos proyectos representaron el 54% del valor total anunciado para la región en el sector, los que fueron acompañados por proyectos de firmas de Italia (19%) y Francia (12%).

■ Gráfico IV.15 ■

América Latina y el Caribe: distribución sectorial de los montos de los proyectos de inversión transfronteriza anunciada por empresas de la Unión Europea, 2005-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Financial Times*, fDi Markets.

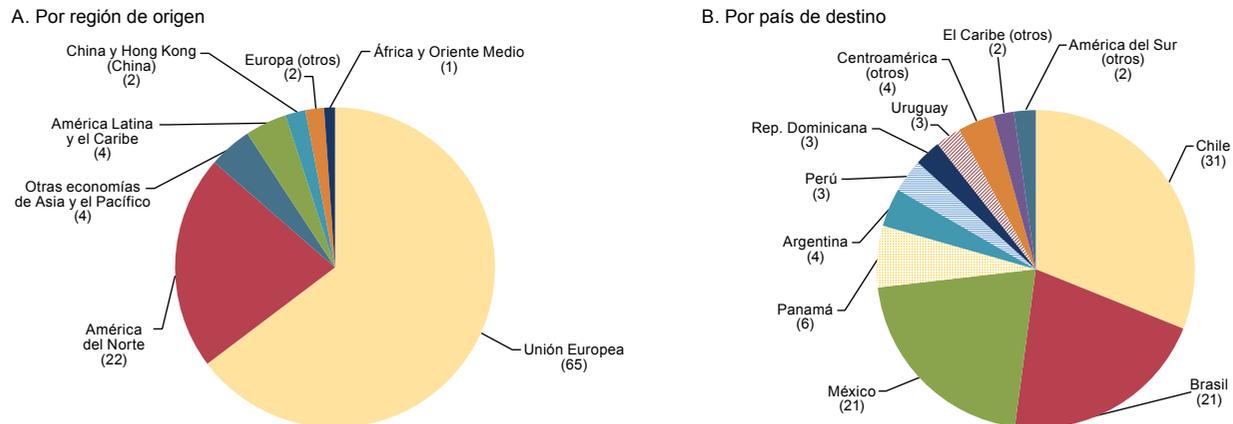
8. La Unión Europea lidera las inversiones en energías renovables en América Latina y el Caribe, y Chile se destaca como el país con mayores inversiones para modificar la matriz energética

- Las energías renovables no convencionales han registrado un notable desarrollo en los últimos años en América Latina y el Caribe. En 2016 este sector fue el principal receptor de los nuevos proyectos de inversión extranjera directa (un 18% del monto total anunciado), y el segundo en 2017 (12%). El crecimiento de este sector refleja el enorme potencial que poseen los países de la región para desarrollar energías renovables, así como para apoyar un cambio global que permita abordar y mitigar los efectos del cambio climático mediante el desarrollo de fuentes energéticas alternativas, limpias y eficientes.
- La Unión Europea es un actor clave en este proceso y se ha consolidado como el principal inversionista en energías renovables en América Latina y el Caribe, concentrando el 63% del monto total anunciado para la región desde 2005. En este período, España ha sido el país con mayor presencia en la región, concentrando el 29% del monto de anuncios para el desarrollo de energías renovables, seguida por Italia (8%), Alemania (8%) y Francia (7%). Otro país inversionista importante en este sector han sido los Estados Unidos (un 18% del total anunciado).
- Entre 2005 y 2017, Chile fue el país de la región donde se anunciaron más inversiones en energías renovables, las que representaron el 31% del monto total, seguido por el Brasil (21%) y México (21%). En 2016, cabe señalar la implementación de reformas en el mercado energético mexicano. En 2017 México recibió el 57% de los anuncios de la región.

■ Gráfico IV.16 ■

América Latina y el Caribe: inversión transfronteriza anunciada en energías renovables, por región de origen y país de destino, 2005-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Financial Times*, fDi Markets.

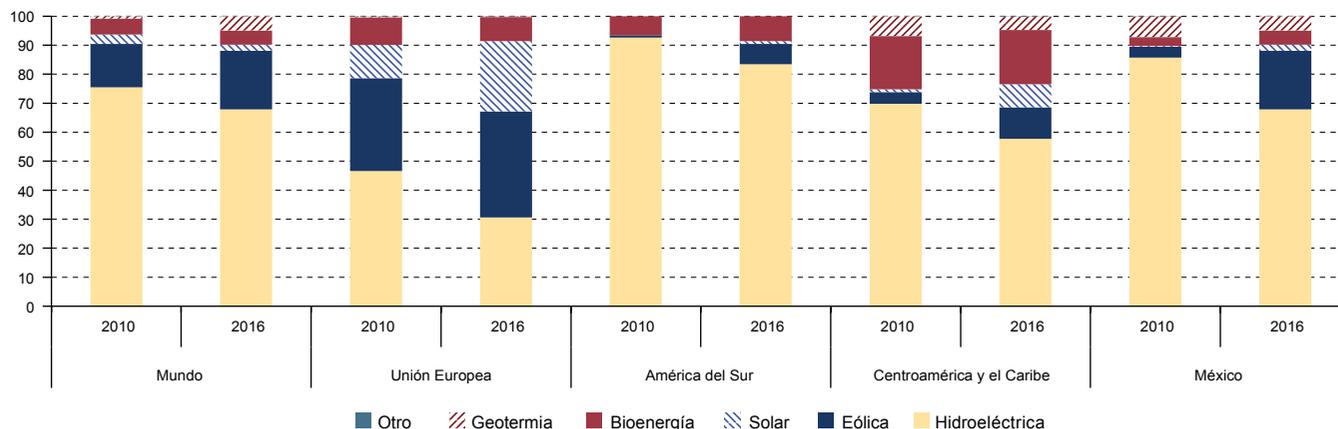
9. La cuantiosa inversión en nuevas fuentes de generación de energías renovables ha modificado de manera sustancial la matriz energética de ambas regiones

- En los últimos años, las energías renovables no convencionales, principalmente eólica y solar, han ganado relevancia en la capacidad instalada mundial, así como en la Unión Europea y América Latina y el Caribe. No obstante, la estructura y dinámica del desarrollo de las energías renovables en ambas regiones han tenido diferencias.
- En la Unión Europea, mientras la energía solar tuvo un fuerte auge hasta 2011, para luego estancarse, la energía eólica ha mantenido una tasa de crecimiento prácticamente constante en los últimos diez años. En la actualidad, la mayor capacidad instalada de energía solar y eólica se concentra en Alemania.
- En América del Sur, la capacidad instalada tiene un fuerte sesgo hacia la hidroelectricidad, que ha seguido experimentando un marcado incremento en los últimos tres años, básicamente debido a la incorporación de nuevas centrales de pasada de tamaño pequeño-mediano. Paralelamente, la energía solar comienza a aparecer en la nueva matriz renovable, puntualmente en Chile, y la energía eólica ha experimentado un auge importante, especialmente en el Brasil, Chile y el Uruguay.
- En América Central y el Caribe, mientras la energía solar experimentó un importante incremento en los últimos dos años, especialmente en Honduras, la energía eólica ha registrado un crecimiento sostenido en Costa Rica, Panamá, Nicaragua y Honduras. Finalmente, México ha mostrado un fuerte aumento de la capacidad instalada de energía eólica y, muy recientemente, comienza a mostrar progresos en el ámbito de la energía solar.

■ Gráfico IV.17 ■

Regiones seleccionadas: capacidad instalada de energías renovables, 2010-2016

(En porcentajes)

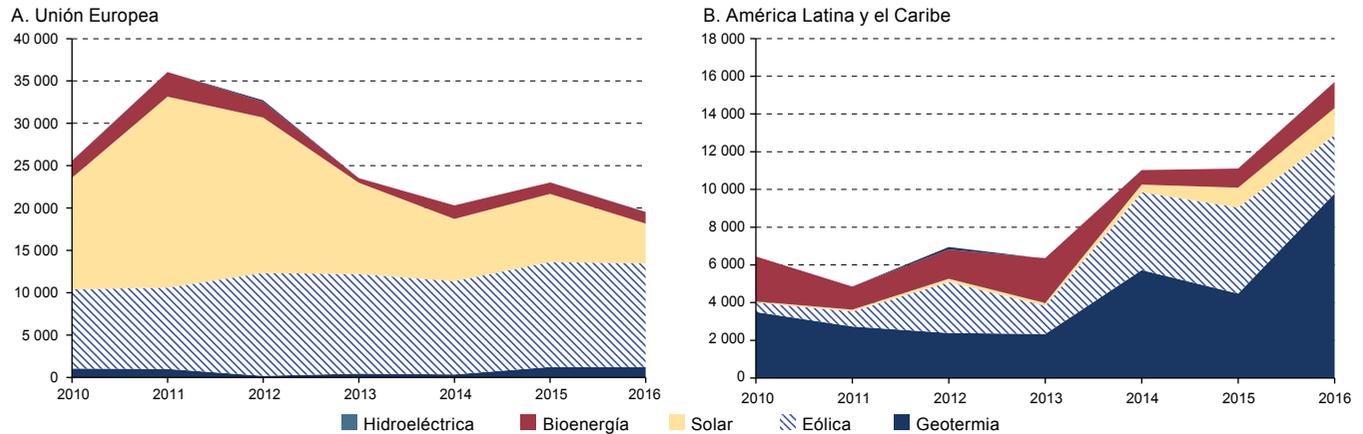


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA).

■ **Gráfico IV.18** ■

Regiones seleccionadas: incorporación de nueva capacidad instalada, 2010-2016

(En megavatios)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA).

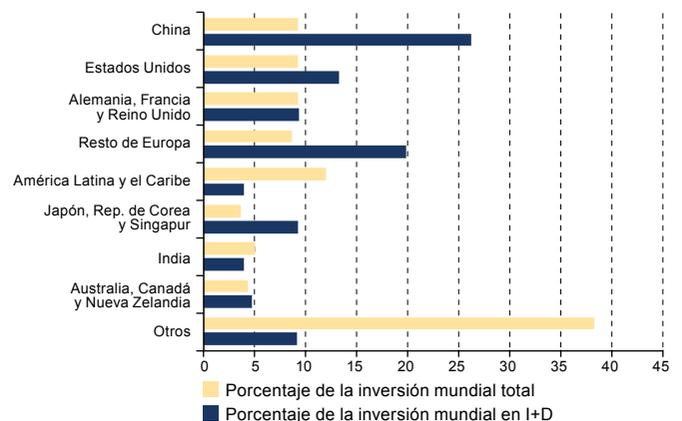
10. América Latina y el Caribe tiene una baja intensidad relativa de proyectos anunciados en investigación y desarrollo (I+D) y la Unión Europea ha sido el principal origen de estas inversiones

- En comparación con su participación en las corrientes globales de IED, América Latina y el Caribe recibió un porcentaje menor de proyectos en actividades de investigación y desarrollo (I+D). En los últimos seis años, la región captó solamente el 4,0% del monto anunciado en proyectos de I+D, un tercio de la participación que tuvo en el total de anuncios (12,0%). China, por el contrario, tiene una participación en el monto total de nuevas inversiones anunciadas inferior al 10%, pero recibió un tercio del monto anunciado en proyectos transfronterizos de I+D. De igual manera, los Estados Unidos, el Japón, la República de Corea y Singapur muestran un perfil de elevada participación relativa de los proyectos de I+D.

■ **Gráfico IV.19** ■

Distribución de los montos de inversión transfronteriza anunciada total y en investigación y desarrollo (I+D), por regiones y países de destino, 2012-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Financial Times*, fDi Markets.

- Por otro lado, en los últimos cinco años, la Unión Europea captó el 21% del monto anunciado en nuevos proyectos de I+D, porcentaje superior a su cuota en el total de inversiones transfronterizas anunciadas. Sin embargo, entre los mayores receptores europeos, Alemania, Francia y el Reino Unido muestran participaciones similares en ambos tipos de proyectos.
- El monto de inversiones anunciadas en proyectos específicos de I+D en América Latina y el Caribe fue cercano a los 4.300 millones de dólares entre 2007 y 2017. El Brasil captó la mayor parte del total (76%), seguido por México (9%) y Chile (6%). Un elemento a destacar es el fuerte impacto de

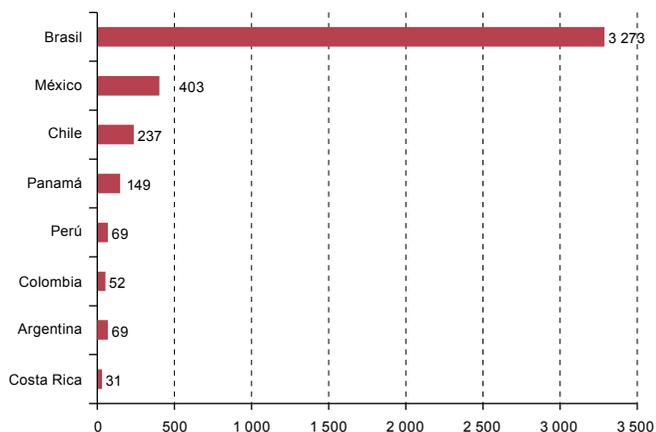
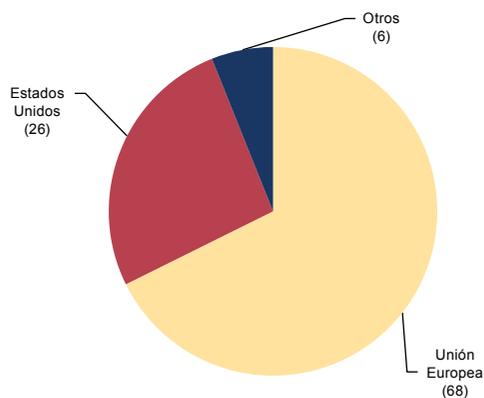
la Unión Europea en este tipo de proyectos, ya que el 68% del monto anunciado para proyectos de I+D en la región fue realizado por empresas europeas.

- Entre 2007 y 2017, la composición sectorial de este tipo de proyectos ha sido diversa, liderada por la industria química (27%), seguida por el sector farmacéutico (17%) y las telecomunicaciones (12%). No obstante, también se anunciaron proyectos de I+D en energías renovables, biotecnología, alimentos y tabaco o la industria de las tecnologías de la información.

■ **Gráfico IV.20** ■

América Latina y el Caribe: inversión transfronteriza anunciada total y en investigación y desarrollo (I+D), por regiones y países de destino, 2007-2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Financial Times*, fDi Markets.

V. Las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES): actores clave para el desarrollo

A. Características y desempeño de las MIPYMES

1. Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) son un sector importante de la realidad económica de ambas regiones

- Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) son actores relevantes en el proceso de desarrollo de ambas regiones, ya que gran parte de la población y la economía dependen de su actividad y desempeño. Estas firmas conforman un conjunto muy heterogéneo de agentes que incluye desde microempresas de subsistencia, que responden a necesidades individuales de autoempleo y venden exclusivamente en mercados locales, hasta empresas medianas, con un alto grado de desarrollo tecnológico, que operan en mercados internacionales e invierten una cantidad sustancial de sus ingresos para formar su personal, mejorar sus activos y desarrollar nuevos conocimientos. El concepto de tamaño de empresa, por tanto, oculta una realidad muy diversa sobre este tipo de unidades productivas.
- Las MIPYMES representan alrededor del 99% de las empresas y un porcentaje significativo del empleo formal, con diferencias no menores entre los países, que en varios casos supera el 50% del total. No obstante, su contribución a la producción es menos sustantiva y su aporte a las exportaciones —particularmente en los países de América Latina y el Caribe— es escaso.

■ Cuadro V.1 ■

Unión Europea y América Latina: participación en el número de establecimientos, en el empleo y en las ventas/producción, según tamaño de la empresa

(En porcentajes)

		Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Empresas	América Latina	88,4	9,6	1,5	0,5
	Unión Europea	92,9	5,9	1,0	0,2
Empleo	América Latina	27,4	19,7	14,0	38,9
	Unión Europea	29,8	21,3	18,3	30,6
Ventas/ producción	América Latina	3,2	8,8	12,6	75,4
	Unión Europea	20,0	17,6	18,6	43,8

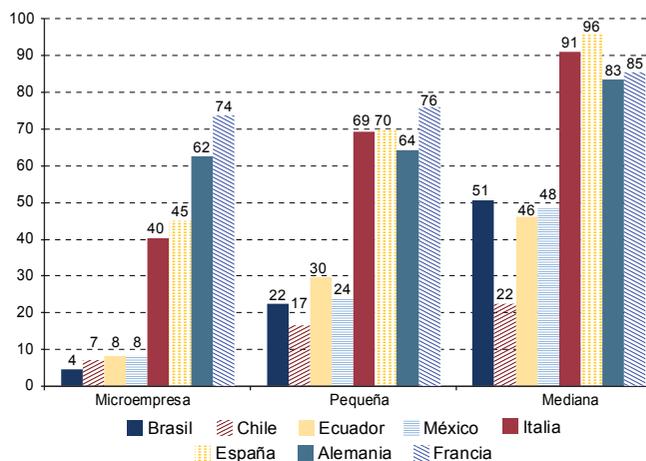
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Correa, V. Leiva y G. Stumpo, "Mipyme y heterogeneidad estructural en América Latina", *MIPYME en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, M. Dini y G. Stumpo (comps.), Santiago, CEPAL, septiembre de 2018, en prensa.

2. La brecha de productividad entre empresas en América Latina es mucho más pronunciada con respecto a los países de la Unión Europea

- En los países de América Latina y el Caribe se observan enormes diferencias de productividad entre las micro, pequeñas y medianas empresas, por una parte, y las firmas de mayor tamaño, por otra. En el caso de las microempresas, estas diferencias son frecuentemente superiores a los 80 o 90 puntos porcentuales. En general, las pequeñas empresas no alcanzan el 30% de la productividad de las grandes empresas y las medianas solo se acercan al 50% de esa productividad.
- En la Unión Europea, estas diferencias son mucho más reducidas. En el promedio del bloque, las microempresas superan el 40% de la productividad laboral de las empresas grandes, mientras que las pequeñas empresas se acercan al 60% y las medianas superan ampliamente el 70%.
- Mientras que, por ejemplo, en México la productividad de una microempresa es apenas el 8% de la de una gran empresa, en Francia las microempresas tienen una productividad equivalente al 74% de la de las grandes.
- Estas elevadas brechas de productividad laboral relativa entre firmas de diferente tamaño impiden la generación de relaciones eficientes entre empresas y obstaculizan la creación de sistemas económicos dinámicos basados en una rápida difusión de los conocimientos entre los productores, los proveedores y los consumidores.

■ Gráfico V.1 ■

América Latina (2016) y Unión Europea (2015) (países seleccionados): productividad relativa interna
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Correa, V. Leiva y G. Stumpo, "Mipyme y heterogeneidad estructural en América Latina", *MIPYME en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, M. Dini y G. Stumpo (comps.), Santiago, CEPAL, septiembre de 2018, en prensa.

3. Estas brechas de productividad se reflejan también en fuertes diferencias salariales entre los distintos tipos de firmas

- En América Latina, las discrepancias de productividad también están reflejadas en las brechas salariales, lo cual a su vez tiene graves consecuencias sobre la distribución del ingreso y la desigualdad.
- Las diferencias de productividad entre empresas están estrechamente relacionadas con la estructura productiva y la distribución sectorial del empleo. En América Latina, más del 70% de los trabajadores se desempeña en sectores de baja productividad relativa como la agricultura, la construcción, el comercio y los servicios comunales y personales; el 20% trabaja en sectores de nivel medio de productividad, como la industria manufacturera y el transporte, y el 8% restante en sectores de alta productividad como la minería, las finanzas y la energía.
- En la región, el empleo de las microempresas se concentra en el sector comercio y en algunos servicios de bajo valor agregado; en el caso de las pequeñas empresas, el comercio minorista, la industria manufacturera (en menor medida) y, en algunos países, la construcción reúnen la mayoría del empleo. En cambio, en las empresas medianas la industria constituye en varios países el sector con el mayor porcentaje de ocupados, aunque el comercio mantiene un peso relativo relevante. En las grandes empresas, la manufactura y algunos servicios de mayor valor agregado (telecomunicaciones e intermediación financiera) reúnen la mayoría del empleo.
- La sustancial diferencia de productividad entre las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas señala una debilidad y un dualismo en la economía que pueden plantear serios desafíos en el proceso de fomentar los vínculos entre empresas de distintos tamaños.
- Estos rezagos en materia de productividad representan uno de los aspectos de la elevada heterogeneidad estructural de las economías de la región. Dicha heterogeneidad es también una de las causas de la aguda desigualdad social latinoamericana, en la medida en que las amplias diferencias de productividad (entre sectores y entre empresas) reflejan y refuerzan brechas en capacidades, en incorporación de progreso técnico, en poder de negociación, en acceso a redes sociales y en opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral.
- En consecuencia, también son reducidas sus posibilidades de generar externalidades que permitan incrementar la especialización empresarial (y de la fuerza laboral), así como la propensión a la innovación y a la productividad.

■ Cuadro V.2 ■

América Latina y Unión Europea (países seleccionados): salarios promedio de las MIPYME como proporción de los salarios promedio de las grandes empresas

(En porcentajes)

	Micro	Pequeña	Mediana	MIPYME
Argentina	28,50	49,90	63,60	48,20
Brasil	24,50	46,10	68,90	42,20
Chile	18,50	37,80	53,70	37,60
Ecuador	38,20	53,40	69,00	57,90
México	12,80	39,10	66,70	35,00
España	38,80	63,60	78,60	61,40
Francia	55,80	71,60	79,10	67,70
Italia	25,10	62,10	84,30	50,90

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de F. Correa, V. Leiva y G. Stumpo, "Mipyme y heterogeneidad estructural en América Latina", *MIPYME en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, M. Dini y G. Stumpo (comps.), Santiago, CEPAL, septiembre 2018, en prensa.

4. En este entorno productivo, las MIPYMES latinoamericanas presentan un bajo nivel de internacionalización

- En términos generales, la participación de las MIPYMES en las exportaciones de América Latina es baja, lo que demuestra su fuerte orientación hacia el mercado interno y su dependencia de la dinámica de la demanda local. Así pues, estas empresas se ven altamente influenciadas por las condiciones macroeconómicas imperantes en los países. No sorprende, por tanto, que durante ciclos de alta volatilidad económica, la tasa de mortalidad de las empresas esté inversamente relacionada con el tamaño de las firmas y, al mismo tiempo, que la tasa de entrada de nuevas empresas se contraiga más en el caso de las empresas formales más pequeñas.
- Debido a la estructura de las exportaciones de los países de América Latina, caracterizada por un fuerte predominio de sectores intensivos en capital y recursos naturales con baja presencia de MIPYMES, la participación directa de estas empresas de menor tamaño en el total exportado es bastante baja. La evidencia muestra que, cuanto más grande es la empresa, mayor probabilidad tiene de participar en el esfuerzo exportador. Además, tal composición de las exportaciones regionales contribuye a alimentar la heterogeneidad de la estructura productiva de América

Latina, al no favorecer que las MIPYMES accedan a procesos más innovadores gracias al estímulo exportador.

- En contraste, en los países de la Unión Europea, las empresas de menor tamaño están más internacionalizadas, registrándose una proporción bastante mayor de MIPYMES que exportan.

■ Cuadro V.3 ■
América Latina y Unión Europea (países seleccionados): participación de las empresas en las exportaciones, según tamaño
 (En porcentajes)

Países / Empresas	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Argentina ^a	0,3	1,6	6,5	91,6
Brasil ^b	0,1	0,9	9,5	82,9
Chile	-	0,4	1,5	97,9
Alemania	8,0	12,0	18,0	62,0
España	11,1	13,3	22,6	47,1
Francia	17,0	10,0	15,0	58,0
Italia	9,0	19,0	28,0	44,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), Santiago, 2012.

^a Corresponde al sector industrial.

^b La categoría de pequeñas empresas incluye empresas consideradas especiales, que tienen menos de diez empleados y exportaciones superiores a 2,5 millones de dólares.

5. Las diferencias de productividad entre empresas de distintos tamaños de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea están determinadas, entre otros factores, por las diferencias en la especialización sectorial y la diversidad de las estrategias de innovación

- Desde el punto de vista estructural, en América Latina y el Caribe las MIPYMES por lo general operan en sectores de baja intensidad tecnológica, mientras que en la Unión Europea un porcentaje importante de estas empresas compiten exitosamente en ramas intensivas en tecnologías. En países como Alemania, Chequia e Italia, más del 40% de las pequeñas y medianas empresas (pymes) se especializan en sectores intensivos en ingeniería.
- Otro elemento relevante para explicar las brechas de productividad son las estrategias tecnológicas y de innovación adoptadas por las empresas. Mientras que las empresas latinoamericanas de menor tamaño concentran sus actividades de innovación en la adquisición de maquinarias y equipos, en su mayoría importados, las pymes europeas presentan una distribución más homogénea e invierten mayores porcentajes en investigación y desarrollo, así como en la generación de capacidades tecnológicas propias.

■ Cuadro V.4 ■

Unión Europea (países seleccionados): participación de los distintos sectores manufactureros clasificados según intensidad tecnológica en valor agregado de las pequeñas y medianas empresas (pymes), promedio 2008-2014*(En porcentajes)*

Sector	Alemania	Chequia	España	Francia	Hungría	Italia	Rumanía
Total de los sectores con uso intensivo de ingeniería	50	47	34	35	28	42	28
Sectores con uso intensivo de ingeniería, excluidos automóviles	46	42	29	30	24	40	24
Automóviles	3	4	4	5	4	3	4
Total de los sectores con uso intensivo de recursos naturales	35	39	49	48	44	36	44
Alimentos, bebidas y tabaco	11	11	20	23	17	11	17
Otros sectores con uso intensivo de recursos naturales	24	28	29	25	27	25	27
Sectores con uso intensivo de mano de obra	15	14	18	17	28	22	28
Total de la industria manufacturera	100	100	100	100	100	100	100

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

■ Cuadro V.5 ■

América Latina y Unión Europea (países seleccionados): inversión en bienes de capital y en investigación y desarrollo, por tamaño de las empresas*(En porcentajes respecto al estrato)*

País	Tamaño de las empresas	Investigación y desarrollo (I+D) interna	Investigación y desarrollo (I+D) externa	Adquisición de maquinaria y equipos
Brasil	Pequeñas	4,4	1,9	26,2
	Medianas	14,9	5,0	34,5
	Grandes	34,4	12,8	38,4
Chile	Pequeñas	2,1	0,5	6,8
	Medianas	10,9	4,3	20,5
	Grandes	23,1	7,1	21,6
Uruguay	Pequeñas	4,8	0,2	9,4
	Medianas	12,1	3,6	25,1
	Grandes	22,8	8,9	46,1
Alemania	Pequeñas	51,7	16,3	63,8
	Medianas	68,8	30,7	74,2
	Grandes	89,3	61,3	79,4
España	Pequeñas	36,1	16,7	26,4
	Medianas	61,6	31,8	21,4
	Grandes	75,0	50,2	29,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL/Fundación UE-ALC, *Espacios de diálogo y cooperación productiva: el rol de las pymes*, Santiago, mayo de 2015 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38233/espaciosdedialogo_es.pdf.

6. Adicionalmente, la forma en la que las MIPYMES se insertan en la estructura productiva condiciona su desempeño

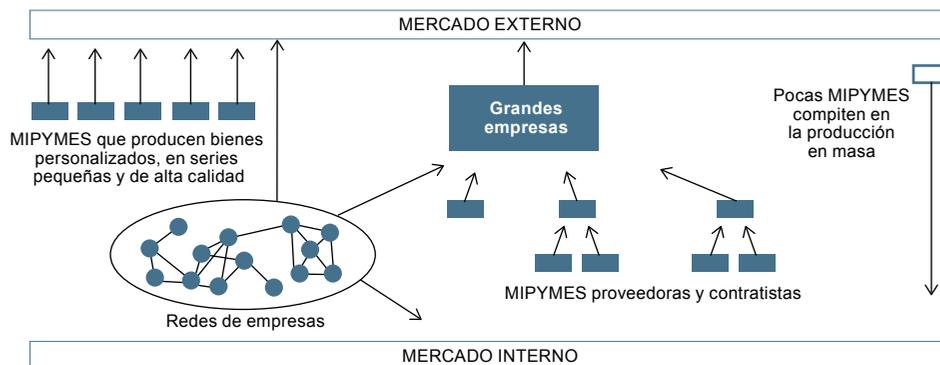
- Un tercer factor que contribuye a perpetuar las anómalas brechas de productividad relativa entre las grandes empresas y las MIPYMES de América Latina se refiere a la organización de la producción y, en particular, a cómo las empresas se insertan en la estructura productiva. A diferencia de los países industrializados, como los de la Unión Europea, las MIPYMES de la región, en su mayoría, no logran una

articulación eficiente, que podría alcanzarse mediante una colaboración con grandes empresas dinámicas o a través de la construcción de proyectos de asociación con otras firmas pequeñas. Por el contrario, predominan estrategias competitivas basadas en acciones individuales, con escasa especialización y reducida capacidad de focalización hacia nichos específicos de bienes o productos de alta calidad.

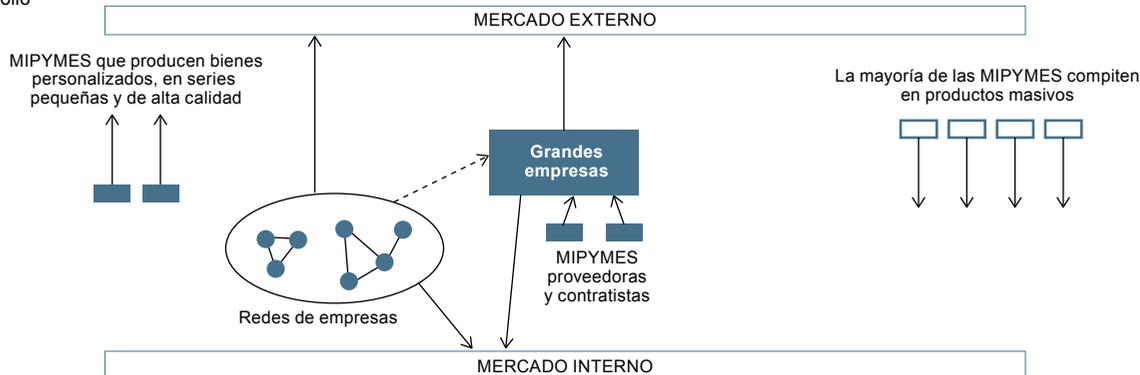
■ Diagrama V.1 ■

Países desarrollados y en desarrollo: inserción de las MIPYMES en la estructura productiva

A. Países desarrollados



B. Países en desarrollo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de T. Altenburg y U. Eckhardt, *Productivity Enhancement and Equitable Development: Challenges for SME Development*, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Viena, 2006.

B.

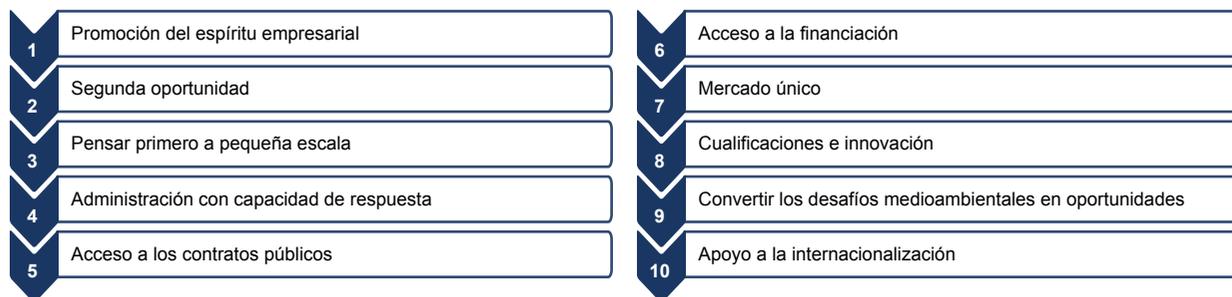
Principales avances de las políticas de fomento de las MIPYMES

1. En los últimos 30 años ha existido un interés constante, aunque con cambios de enfoque y prioridades, por las MIPYMES en las políticas de fomento productivo de ambas regiones

- Las mayores diferencias se encuentran en el grado de integración de las políticas de fomento de las MIPYMES con las estrategias de desarrollo productivo a nivel nacional. Mientras que en Europa estas políticas se fueron progresivamente integrando en los planes y acciones que apuntaban al fortalecimiento de los territorios, las aglomeraciones productivas (*clusters*) y las redes de promoción de los servicios tecnológicos, la formación técnico-profesional y la investigación y desarrollo, en América Latina, las iniciativas a favor de las empresas de menor tamaño se han mantenido aisladas, logrando una escasa integración y coordinación con el resto de las políticas productivas.
- En gran parte de los años ochenta y noventa, las medidas de apoyo a las MIPYMES en América Latina se consideraban entre las pocas políticas de fomento productivo aceptadas, en un marco de confianza irrestricta en los mecanismos de mercado y de desconfianza del rol y las capacidades del sector público. En este contexto, las acciones de apoyo se justificaban en virtud de las condiciones específicas de las firmas y de la presencia de “fallas de mercado” en el acceso al financiamiento, la información, la formación de los trabajadores y la innovación tecnológica.
- En el período más reciente, se advierten profundos cambios en aspectos institucionales y normativos, que han ampliado el espacio para la intervención del Estado, principalmente en la promoción de la cooperación empresarial, la simplificación de trámites y el financiamiento. En la última década esta tendencia se ha consolidado y profundizado.
- Por otro lado, con el propósito de reforzar el crecimiento y la competitividad sostenible de las MIPYMES, la Unión Europea implementó la Ley de la Pequeña Empresa. En virtud de esta Ley, se establece un nuevo marco político que integra los instrumentos estratégicos existentes en materia de política de empresa, con el fin de crear una asociación política entre la Unión Europea y los Estados miembros, articulada a través de diez principios básicos.

■ **Diagrama V.2** ■

Ley de la Pequeña Empresa: principios orientadores de la formulación y ejecución de políticas para las MIPYMES en la Unión Europea y los Estados miembros



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión de las Comunidades Europeas, “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones” (COM(2008) 394), Bruselas, 25 de junio de 2008 [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>.

2. En América Latina, muchos países han hecho un esfuerzo por reordenar el marco normativo aplicable a las MIPYMES

- La nueva generación de la normativa es más articulada y profundiza el reconocimiento de la relevancia y especificidades de las MIPYMES.
- Se establecieron criterios cuantitativos precisos para definir el universo de referencia, generalmente en función de

ventas y/o empleo. De este modo, las empresas pueden identificarse de manera clara de acuerdo a su tamaño, reconociendo—explícita o implícitamente— la real relevancia que tienen en las economías nacionales.

■ Cuadro V.6 ■

América Latina (países seleccionados): leyes marco para las MIPYMES

País	Principales leyes para las MIPYMES
Argentina	En 1995 se promulgó la Ley Pequeña y Mediana Empresa (Ley núm. 24467), que establecía instrumentos de fomento específicos, otorgados por la Secretaría de Finanzas (órgano competente). En 2000 y posteriormente en 2016, este marco normativo fue modificado por la Ley núm. 25300 y la Ley núm. 27264, respectivamente. La última modifica la definición de pyme, constituye el Consejo de Monitoreo y Competitividad para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas e introduce incentivos para la inversión y el financiamiento, así como incentivos tributarios para las pymes.
Brasil	En 1996 se aprobó la Ley del SIMPLES (Ley núm. 9317) y en 1999 el Estatuto de la Microempresa (Ley núm. 9841), derogando la regulación previa. En 2006, se promulgó la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa (Ley Complementaria núm. 123), que se ha modificado en varias ocasiones: Ley Complementaria núm. 128 (2008), Ley Complementaria núm. 133 (2009), Ley Complementaria núm. 144 (2014) y Ley Complementaria núm. 155 (2016). Entre las modificaciones realizadas destacan: la metodología de cálculo de los impuestos, modalidades de acceso al financiamiento, compras públicas y el fomento del asociativismo.
Chile	En 2010 se promulgó el Estatuto Pyme (Ley núm. 20416). En 2014, una reforma tributaria introduce un régimen especial para las pymes (Ley núm. 20780).
Colombia	En 1998 se promulgó la Ley núm. 78 que, además de definir a la MIPYME, establece una serie de instrumentos de fomento para las empresas de menor tamaño. Estas medidas fueron revisadas por la Ley núm. 590 (2000) y modificadas sustancialmente por la Ley núm. 905 (2004) (definición, marco institucional, acceso al mercado, desarrollo tecnológico y creación de empresas).
El Salvador	En 2014 se aprobó la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa, que define a este tipo de firmas y establece un sistema de coordinación interinstitucional como instrumento de apoyo a las políticas de fomento y desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Este sistema está dirigido por el Ministerio de Economía y su coordinación corresponde a la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE). Se instauró también un registro de micro y pequeñas empresas, así como un mecanismo de simplificación de trámites para estas empresas.
México	En 2002 se aprobó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Competitividad de las MIPYMES, así como el Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y los Consejos Estatales para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. En 2015 esta ley fue reformada.
Perú	En 2003 se promulgó la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (Ley núm. 28015). En 2008, se dictó la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente (conocida como Ley MYPE).
Uruguay	En 1992 se promulgó el decreto núm. 54/992, estableciéndose el estatuto de las pymes, y se facultó a la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas para dirigir la política de fomento y promoción a las MIPYMES.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Dini y G. Stumpo, “Mipyme en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas”, inédito, Santiago, 2017.

3. La nueva generación de políticas reconoce y legitima un tratamiento diferenciado para las MIPYMES

- Los actuales instrumentos de fomento de las MIPYMES reconocen la particularidad de las empresas de menor tamaño y legitiman ajustes normativos que establecen un tratamiento diferenciado en varios ámbitos, con el propósito de eliminar o reducir las distorsiones que estas firmas experimentan. En su mayoría, estas acciones apuntan a simplificar trámites de formalización y de contabilidad, así como al otorgamiento de beneficios impositivos o regímenes tributarios especiales. En su mayoría se trata de medidas horizontales, que no discriminan a las MIPYMES beneficiarias según el sector o la localidad de pertenencia.

■ Cuadro V.7 ■

América Latina (países seleccionados): políticas horizontales para las MIPYMES

País	Ámbito	Ley	Descripción de la medida
Argentina	Contabilidad simplificada	Resolución General Conjunta 4050 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Secretaría de Emprendedores y PYMES (SEPYME) (2017)	Simplificación de los estados contables para las MIPYMES que se hayan registrado en el Registro Único del Ministerio de Producción
	Reducción de la carga fiscal	Ley núm. 27264 (2016)	Incremento del monto mínimo para la retención de ganancias y el impuesto de valor agregado (IVA) Pago del IVA de forma trimestral Acceso a un certificado de exclusión para las retenciones de los principales impuestos
Brasil	Beneficios tributarios o regímenes tributarios simplificados	Ley SIMPLÉS (Ley Complementaria núm. 123) Sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones de las microempresas y de las empresas de tamaño pequeño	Se establece un tratamiento fiscal diferenciado y privilegiado para la micro y pequeña empresa, bajando considerablemente la carga tributaria y simplificando procedimientos de formalización
	Procedimientos simplificados para las exportaciones	Decreto núm. 8870 (2016)	Se unifican los registros de operaciones de exportación Se establece una entrada única de datos para todos los órganos involucrados Se provee un acompañamiento durante el proceso
Chile	Simplificación de los trámites de formalización	Ley núm. 20659 de empresa en un día (2013)	Permite a personas jurídicas ser constituidas, modificadas, fusionadas, divididas, transformadas, terminadas o disueltas mediante un formulario único El formulario se incorpora en un registro único creado para este efecto
	Régimen tributario especial	Reforma tributaria (2014)	Introduce un régimen tributario especial para las pymes

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Dini y G. Stumpo, "Mipyme en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas", inédito, Santiago, 2017.

4. Los países de América Latina avanzan en el fortalecimiento de la institucionalidad de apoyo para las MIPYMES

- El desarrollo de las MIPYMES abarca problemáticas muy heterogéneas, que van desde aspectos laborales y tributarios hasta temas relacionados con el financiamiento, el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías, la constitución de estrategias colectivas de acción, políticas arancelarias, de educación e investigación, la inversión en infraestructura, entre otras. Cada una de estas áreas tiene a menudo especificidades sectoriales relevantes, sobre las cuales intervienen varios organismos reguladores y de fomento, como bancos, agencias de innovación, instituciones de promoción de exportaciones, institutos públicos de formación, diversos ministerios, gobiernos locales y universidades. Todo esto configura un complejo entramado de entidades cuya coordinación representa uno de los grandes desafíos para el desarrollo de una política de fomento eficaz.
- Para abordar estos retos, los países de la región han establecido órganos de gobierno con competencias exclusivas sobre las políticas de fomento de las MIPYMES. En su mayoría, se trata de direcciones, secretarías o subsecretarías ministeriales, con personal permanente, pero con poderes y recursos limitados. Asimismo, ha sido frecuente que estas estructuras experimenten cambios de posición jerárquica, recursos y atribuciones como resultado de los cambios de gobierno.

■ Cuadro V.8 ■

América Latina (países seleccionados): entes rectores de la política para las MIPYMES

País	Ente rector de política pyme	Principales entidades relacionadas
Argentina	Secretaría de Emprendedores y PYMES	<ul style="list-style-type: none"> – Secretaría de Integración Productiva – Subsecretaría de Articulación Federal y Sectorial – Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)
Brasil	Secretaría de la Micro y Pequeña Empresa (SEMPE) Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)	<ul style="list-style-type: none"> – Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) – Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) – Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP)
Chile	<ul style="list-style-type: none"> – División de Empresas de Menor Tamaño (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) – División de Asociatividad y Economía Social (2014) 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) – Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) – Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) – Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) – Empresa Nacional de Minería (ENAMI) – Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) (Decreto núm. 210 de 2003) – Artesanías de Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> – Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX) – Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) – Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
El Salvador	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) (Ministerio de Economía)	
México	Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) (2013)	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) – Nacional Financiera (NAFIN) – Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Dini y G. Stumpo, "Mipyme en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas", inédito, Santiago, 2017.

5. Chile y el Brasil han llevado la delantera en el desarrollo de una institucionalidad para el apoyo a las MIPYMES

- Los países que más han avanzado en el diseño e implementación de estrategias articuladas y de largo plazo de apoyo a las MIPYMES son aquellos que —además de un referente ministerial para estos temas— han creado una agencia especializada dotada de un cierto grado de autonomía, recursos suficientes y estables, profesionales motivados y especializados en distintas áreas y disciplinas, y autoridad y flexibilidad para adaptar sus instrumentos de acción a las cambiantes necesidades de las empresas atendidas.
- En la actualidad, los países que cuentan con este tipo de agencias son una minoría en la región. Los pioneros en este ámbito fueron Chile y el Brasil, cuyas instituciones para las MIPYMES han superado diferentes situaciones macroeconómicas, contextos políticos y hasta regímenes institucionales. En el período reciente, se crearon el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) de México, la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) de El Salvador e iNNpuls Colombia, la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial del Gobierno de Colombia.
- La experiencia indica que la estabilidad de estas instituciones requiere a lo menos dos condiciones. Por un lado, la permanencia de sus cuadros profesionales intermedios y, por otro, un presupuesto adecuado para el desempeño de sus funciones. En 2003, Chile introdujo un Sistema de Alta Dirección Pública, cuyo principal objetivo es dotar a las instituciones de gobierno —a través de concursos públicos y transparentes— de directivos de probada capacidad de gestión y liderazgo para la ejecución de las políticas públicas definidas por la autoridad. En 1990, el Brasil reformó el estatuto del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) para otorgarle autonomía financiera y establecer un sistema de dirección mixto, con una participación relevante del sector privado.
- Asimismo, varios países han impulsado diversas instancias de coordinación para fortalecer el proceso de diseño, puesta en marcha, difusión, evaluación y ajuste de las políticas. En este ámbito destacan, por un lado, la creación de mecanismos de articulación entre diferentes entidades públicas y, por otro, la puesta en marcha de espacios de diálogo público-privado.

■ Cuadro V.9 ■

América Latina (países seleccionados): principales organismos públicos de fomento de las MIPYMES, 1950-2017

	1950-1970		1970-1990		1990-2017
Chile	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) (1955)	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (1963)	➔		
Brasil			Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CEBRAE) (1972)	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) (1990)	
El Salvador					Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) (1996)
México					Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) (2013)
Colombia					iNNpuls Colombia (2012)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Dini y G. Stumpo, "Mipyme en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas", inédito, Santiago, 2017.

6. El diálogo público-público es clave para la eficacia de las medidas de fomento

- En general, los mecanismos de coordinación entre las diferentes agencias del sector público buscan formular propuestas para el diseño de estrategias de fomento de largo alcance, ayudando a las entidades de gobierno a garantizar la coherencia entre las medidas específicas de apoyo a las MIPYMES y los programas de transformación productiva de la economía nacional.
- Asimismo, pretenden maximizar los esfuerzos de coordinación y convergencia entre las principales políticas e instituciones de apoyo, tanto de la esfera pública como de la privada.
- Entre las principales medidas adoptadas por estas instancias para estimular una cooperación más sistemática y eficiente entre las entidades participantes destacan la definición de las respectivas áreas de intervención y responsabilidades y el establecimiento de encuentros periódicos para estimular el diálogo y el intercambio de información.

■ Cuadro V.10 ■

América Latina (países seleccionados): sistemas públicos de coordinación de la política para las MIPYMES

País	Sistema de apoyo	Leyes constitutivas	Descripción sintética
Argentina	Consejo Federal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (2000)	Ley núm. 25300 (2000)	Coordinación de políticas públicas entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales. El Consejo busca armonizar las políticas públicas y evitar la duplicidad de esfuerzos.
Colombia	Sistema Nacional de Apoyo y Promoción de las MIPYME (2004)	Ley núm. 590 (2000) Ley núm. 905 (2004)	Sistema de coordinación interinstitucional —dirigido por el Viceministro de Industria, Comercio y Turismo del Ministerio de Comercio Industria y Turismo— ordena las actividades y programas enfocados en las MIPYMES. El Sistema Nacional de Apoyo y Promoción de las MIPYME complementa la acción del Sistema de Coordinación Interinstitucional con la participación de actores departamentales, municipales y privados, a través del Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de la Microempresa y los consejos regionales.
El Salvador	Sistema Nacional para el Desarrollo de las MYPE (2014)	Decreto Ejecutivo núm. 48 (1996) Ley de Fomento Protección y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (2014)	El Sistema Nacional para el Desarrollo de las MYPE busca ordenar las acciones de las diversas entidades públicas y privadas. El Sistema está integrado por un Comité Nacional, Departamental, Municipal y Sectorial.
México	Sistema Nacional para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2002)	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2002)	La Secretaría de Economía coordina las diferentes acciones realizadas por el sector público para el desarrollo de las MIPYME.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Dini y G. Stumpo, "Mipyme en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas", inédito, Santiago, 2017.

7. El diálogo público-privado es fundamental para la permanencia de las medidas de apoyo

- En general, las instancias de diálogo público-privado son espacios de concertación que actúan como un órgano consultivo de las entidades responsables de las políticas de fomento de las MIPYMES.
- Entre las metas principales de estos espacios de diálogo destacan: a) proponer programas o medidas de apoyo a las empresas de menor tamaño; b) verificar el impacto de diversas acciones impulsadas por el gobierno central; c) colaborar en la supervisión y seguimiento de los programas de fomento, así como formular propuestas de ajustes o adaptación; d) favorecer la movilización de financiamiento privado, y e) generar instancias de comunicación menos burocráticas para disminuir las fricciones y aumentar la confianza entre las MIPYMES y las instituciones reguladoras.

- Estas instancias son espacios formales creados mediante decretos, que especifican ciertas funciones, normas de funcionamiento y, en ocasiones, el número y naturaleza de los integrantes. En la década de 2000, comienzan a aparecer primero en el Brasil, Colombia y México, y más tarde en la Argentina, Chile y El Salvador.
- Sin embargo, en América Latina estas instancias han mostrado debilidades importantes: no operan con regularidad, carecen de financiamiento permanente y la pertinencia de las propuestas formuladas depende de la capacidad de los integrantes.

■ Cuadro V.11 ■

América Latina (países seleccionados): instancias formales de diálogo público-privado

País	Instancia	Fecha	Norma	Integrantes
Argentina	Consejo de Monitoreo y Competitividad para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	2016	Ley núm. 27264	-
	Mesas Provinciales de Producción	2016	Resolución núm. 425 - E/2016	-
	La Unidad para el Cambio Rural (UCAR) gestiona programas y proyectos del Ministerio de Agricultura con financiamiento externo. Entre ellos destacan el Plan de Desarrollo y Mejora Competitiva, que tiene por objetivo promover la articulación entre actores del sector público y privado	2009		
Brasil	Foro Permanente de las Micro y Pequeñas Empresas (FOPEME). Instancia focalizada en los siguientes temas: desburocratización, ampliación de mercado (compras públicas y exportaciones), innovación y crédito.	2000	Decreto núm. 3474	41
	Foros Regionales	2007	Decreto núm. 6174	-
Chile	Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño	2010	Ley núm. 20416	15
	Consejo Asesor de MIPYMES de la CORFO	2014	Resolución núm. 1309 de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	16
Colombia	Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa	2000	Ley núm. 590	22
	Consejo Superior de Microempresa	2000	Ley núm. 590	15
	Consejos Regionales de Micro, Pequeña y Mediana Empresa	2000	Ley núm. 590	-
El Salvador	Comité Nacional de la MYPE	2014	Decreto núm. 667	-
	Comités Departamentales de la MYPE	2014	Decreto núm. 667	-
	Comités Municipales de la MYPE	2014	Decreto núm. 667	-
	Comités Sectoriales de la MYPE	2014	Decreto núm. 667	-
México	Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	2002	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	31
	Consejos Estatales para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa "El consejo es la instancia que promueve, analiza y da seguimiento a los esquemas, Programas, instrumentos y acciones que deben desarrollarse en apoyo a las MIPYMES" (art. 17)	2002	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	-
	Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)	2013	Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía	-

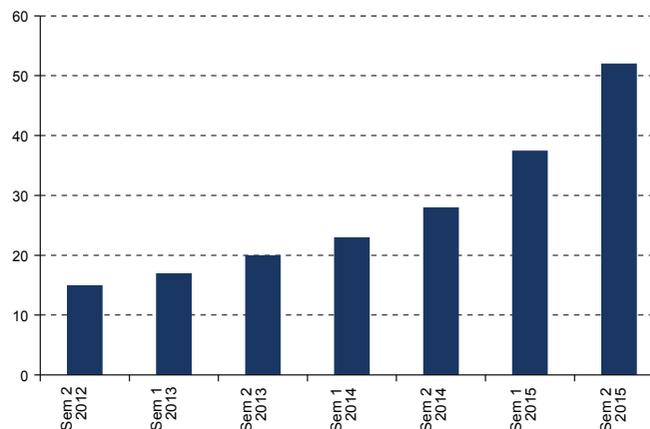
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Dini y G. Stumpo, "Mipyme en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas", inédito, Santiago, 2017.

8. La nueva generación de políticas de apoyo a las MIPYMES amplía los ámbitos de intervención

- Históricamente, las políticas de fomento de las MIPYMES se han centrado en el acceso al crédito, la asistencia técnica, la información sobre mercados —y en menor medida, sobre tecnologías—, la promoción de la innovación y el apoyo al desarrollo de estrategias comerciales, especialmente en mercados externos. En los años recientes, se han redoblado los esfuerzos por mejorar el acceso al financiamiento, profundizar las acciones destinadas a estimular la articulación productiva, incrementar la presencia en el territorio de las entidades de apoyo y ampliar la promoción del espíritu empresarial.
- En particular, las acciones destinadas a facilitar el acceso al financiamiento para las MIPYMES han registrado un importante incremento en términos de los recursos invertidos. En el Brasil, por ejemplo, los créditos otorgados por el Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) a las MIPYMES pasaron del 0,59% al 1,04% del PIB entre 2003 y 2014. Por otro lado, en la Argentina, luego de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en 2012, se le otorgó a la institución la facultad de generar medidas para fomentar el crédito al sector privado, con especial atención en la pyme. En este contexto, el BCRA obligó a las entidades financieras a reservar un monto mínimo para otorgar créditos al sector privado destinados a inversiones productivas —la denominada línea de crédito para la inversión productiva—. En la actualidad el 97% de los recursos destinados a las pymes provienen de este mecanismo.

■ Gráfico V.2 ■

Argentina: montos de colocación mediante la línea de crédito para inversión productiva, por semestre, 2012-2015
(En miles de millones de pesos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

9. Los programas de articulación productiva son una herramienta clave para impulsar la integración de las MIPYMES en proyectos de transformación de sectores, cadenas o sistemas productivos

- Desde la década de 1990, los programas de articulación productiva han permitido una mayor vinculación de las MIPYMES con algunas de las áreas más dinámicas de la economía nacional de varios países latinoamericanos. Estos programas se pueden calificar en tres categorías: los que apuntan a la promoción de sistemas productivos territoriales, los que fomentan la creación o consolidación de redes de empresas y los que promueven relaciones de proveeduría o cadenas productivas.
- Las diferentes modalidades de los programas de articulación tienen un elemento en común: la generación de proyectos colectivos. Sin embargo, en general estas iniciativas tienen diferente alcance: grupos de empresas que comparten una determinada iniciativa de negocio, cadenas productivas —que pueden tener distintos niveles de extensión territorial— y sistemas productivos locales. En los tres casos, para la generación de actividades asociativas eficaces, es determinante el desarrollo de una base de confianza que permita a los empresarios e instituciones que participan en estas iniciativas intercambiar información, enfrentar situaciones no planificadas, resolver imprevistos y combinar sensibilidades e intereses diferentes.

■ Cuadro V.12 ■

América Latina (países seleccionados): programas de fomento de la articulación productiva

País	Impulso a sistemas productivos territoriales	Fomento de redes empresariales	Apoyo a la creación o consolidación de proveedores o cadenas productivas
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Conglomerados Productivos (Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME)) Iniciativas de Desarrollo de Clústers (Unidad para el Cambio Rural (UCAR)) 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Sistemas Productivos Locales (Secretaría de Emprendedores y PYMES (SEPYME)): brinda asistencia a grupos asociativos a través de apoyo técnico y económico Programa para el Fortalecimiento a la Innovación Tecnológica en Aglomerados Productivos (FIT-AP) (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) Iniciativa para grupos asociativos (Fondo Integral para el Desarrollo Regional (FONDER) del Banco de la Nación Argentina) 	<ul style="list-style-type: none"> Programa para el Fortalecimiento de la Innovación Tecnológica en Proyectos de Desarrollo de Proveedores (FIT-PDP) (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica)
Brasil	Arreglos productivos locales (APL)		Programa Nacional de Encadenamiento Productivo (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE))
Chile	Programas Territoriales Integrados (Corporación de Fomento de la Producción (CORFO))	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos Asociativos de Fomento (CORFO) Programa de Desarrollo de Proveedores (CORFO) 	Programas Estratégicos de Especialización Inteligente (CORFO)
Colombia	Programa Clúster (iNNpulsa)		
El Salvador	"Un pueblo, un producto" (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE))		
México		Redes de empresas integradoras (Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM))	<ul style="list-style-type: none"> Redes de cadenas de valor (INADEM) Programa de Desarrollo de Redes y Cadenas Globales de Valor] Programa Cadenas Productivas (Nacional Financiera (NAFIN)): brinda liquidez a empresas proveedoras mediante factoraje

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Dini y G. Stumpo, "Mipyme en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas", inédito, Santiago, 2017.

10. Creando bienes públicos para el desarrollo de las MIPYMES: los centros de desarrollo empresarial

- Los centros de desarrollo empresarial —resultantes de un esfuerzo conjunto de actores públicos y privados y del mundo académico— se han convertido en un valioso instrumento de asistencia técnica y apoyo a la gestión para las empresas de menor tamaño.
- En América Latina, los centros de desarrollo empresarial están inspirados en los centros creados por la Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa de los Estados Unidos, institución que ha apoyado la formación de equipos profesionales especializados en varios países de la región. La red de centros para el desarrollo de la pequeña empresa (*Small Business Development Centers*) es la principal fuente de asesoría técnica y administrativa para micro y pequeñas empresas de los Estados Unidos. En la actualidad cuenta con más de 1.100 centros, 5.000 asesores de tiempo completo y 750.000 empresas asistidas anualmente de manera gratuita. También existen experiencias similares en Europa, donde los servicios de desarrollo empresarial operan desde los años ochenta y donde actualmente funciona la *Enterprise Europe Network* que, con sus 650 integrantes, es una de las redes internacionales de atención a MIPYMES más amplia del mundo.
- La Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa de los Estados Unidos ha establecido acuerdos de cooperación con varios países de la región para la

adopción del modelo de centros para el desarrollo de la pequeña empresa. En Centroamérica, a través del Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE), se han establecido más de 60 centros y en Chile, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo ha puesto en marcha 51 centros en los últimos dos años. En México la iniciativa ha sido impulsada por las universidades y hasta el momento ha permitido poner 118 centros en operación.

- A pesar de que los modelos de gestión varían de un país a otro, en general los centros de desarrollo empresarial son administrados por actores locales del sector privado, público o académico, y promueven alianzas con instituciones que operan en el territorio para definir de forma conjunta las metas y planes, así como para complementar los recursos y capacidades del centro. Los centros de desarrollo empresarial latinoamericanos poseen una institucionalidad liviana y una clara orientación a los resultados que se basa en mecanismos de evaluación y seguimiento del impacto generado en las empresas atendidas. Entre las virtudes de esta modalidad de atención a las MIPYMES destaca la capilaridad, es decir la presencia en una vasta porción del territorio nacional. Otro factor clave para asegurar la eficacia de los centros de desarrollo empresarial es el grado de avance del sistema de fomento empresarial que opera en el país.

■ Cuadro V.13 ■

América Latina (países seleccionados): resultados de los centros de desarrollo empresarial

País	Denominación e institución responsable	Fecha de inicio	Número de CDE	Número de empresas atendidas	Impactos principales
Chile	Centros de Desarrollo de Negocios impulsados por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	2014	51	15.997 (a junio de 2017)	<ul style="list-style-type: none"> – Creación de 2.152 puestos de trabajos (2015-2017) – Creación de 1.347 nuevas empresas formales – Generación de más de 23.000 millones de pesos de ventas adicionales (2015-2017)
El Salvador	Centros de Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE) impulsados por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	2010	14	3.078	Más de 5.000 empleos creados y 22 millones de ventas generadas por intervención de los centros

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Bravo, M. Dini y M. Rueda, “Centros de desarrollo empresarial: avances, aprendizajes y perspectivas de las experiencias de Chile, Colombia, El Salvador y México”, inédito, Santiago, 2017.

11. La promoción del emprendimiento es una de las áreas de política de fomento productivo que más ha crecido en la última década

- Los programas de promoción de nuevos emprendimientos o del espíritu empresarial apuntan a facilitar la concreción de nuevos negocios en firmas establecidas o a poner en marcha nuevas empresas. En general, este tipo de acciones combinan una serie de instrumentos: educación para estimular la capacidad de emprendimiento en alumnos de diferentes niveles de escolaridad, apoyo en la estructuración de la idea de empresa o de negocio, acceso preferencial al crédito y condiciones especiales de financiamiento que incluyen diferentes mecanismos (capitales ángeles o capital de riesgo).
- La oferta de acciones vinculadas a la capacitación es variada y va desde los programas de educación emprendedora del Ministerio de Educación de El Salvador, que suponen la modificación de planes de estudio, hasta cursos de formación empresarial (*entrepreneurship*) del SEBRAE en el Brasil (Programa Nacional de Educación Emprendedora) y la plataforma de aulas virtuales puesta en marcha en la Argentina en el contexto del programa Academia Argentina Emprende. Asimismo, en varios casos, la capacitación es condición para acceder al financiamiento necesario para el desarrollo de un nuevo emprendimiento, como sucede en el Capital Semilla de CORFO en Chile y el programa de emprendimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia. Por último, algunos países ofrecen líneas especiales de apoyo para el fomento del espíritu empresarial entre jóvenes o mujeres, tal es el caso del Crédito Joven del INADEM en México, la Ciudad Mujer de El Salvador y el Capital Abeja Emprende del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) en Chile.
- También existe una amplia gama de instrumentos que apoyan nuevas ideas de negocio. En este ámbito destacan los que se focalizan en emprendimientos de rápido crecimiento —Programa de Incubación de Alto Impacto del INADEM en México—, los que promueven la creación de empresas de contenido tecnológico —Programa Apps.co del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) de Colombia y el plan Vive Digital para la creación de negocios a partir del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como aplicaciones móviles, software y contenidos digitales— y los que estimulan la creación de empresas innovadoras —Programa de Apoyo a Emprendedores Innovadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) del Uruguay—, que, mediante una institución patrocinadora, destinan fondos para la puesta en marcha de nuevas empresas que desarrollen productos, procesos, servicios o aplicaciones innovadoras.
- En este ámbito, resulta muy importante la creación de una institucionalidad de apoyo, como las redes de incubadoras, las aceleradoras de negocio y los parques tecnológicos. En general, se trata de entidades públicas, privadas o mixtas que acompañan a las nuevas iniciativas empresariales en sus primeros pasos, ayudándolas en temas de gestión y organización, ofreciéndoles servicios básicos subvencionados (alquiler, luz, conexión a internet, entre otros) y apoyándolas en la formalización de nuevas oportunidades de negocio.
- En general, estos programas han tenido dificultades para evaluar su impacto. Sin embargo, la experiencia de la Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Emprendimientos Innovadores (ANPROTEC) del Brasil indicaría lo contrario. Según esta asociación, entre los principales impactos económicos directos de unas 5.000 empresas incubadas y graduadas, destacan las ventas por más de 4.700 millones de dólares y la generación de más de 53.000 puestos de trabajo. Entre los indirectos, cuantificados con la matriz insumo-producto del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), destacan 7.500 millones de dólares en el sector productivo, ingresos por 4.218 millones de dólares y la creación de unos 373.000 empleos.

12. Sin embargo, a pesar de estos avances aún se mantienen las condiciones que limitan la eficacia de las políticas de apoyo a las MIPYMES

- La mayoría de los países de América Latina y el Caribe carece de un conjunto de políticas articuladas y extendidas para abordar de manera adecuada la problemática de las empresas de menor tamaño. La política MIPYME adolece de problemas de visión y coordinación estratégica, lo que se traduce en una falta de focalización que lleva a la dispersión de los esfuerzos, una escasa convergencia entre las instituciones de fomento y una baja valoración del diálogo público-privado en las acciones de fomento lideradas por las autoridades de gobierno.
- Los instrumentos de fomento adolecen también de problemas de diseño. En general, las políticas de apoyo se fragmentan en muchos instrumentos de limitado alcance y escaso presupuesto; se trazan múltiples objetivos, a menudo contradictorios, sin definir con precisión la contribución esperada de las MIPYMES al desarrollo productivo del país; no toman en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a este tipo de agentes, planteando medidas uniformes que difícilmente se adaptan a las diferentes características de las empresas o territorios beneficiarios, y no incluyen acciones de monitoreo y evaluación de los resultados e impactos generados, limitando la posibilidad de aprender de la experiencia y corregir la eficacia y eficiencia de las medidas desplegadas.
- La institucionalidad de fomento muestra mucha fragilidad. En la mayoría de los casos, las políticas de fomento tienen una duración muy limitada que se ajusta al ciclo político. Asimismo, en la región faltan agencias especializadas en

las MIPYMES con un grado de autonomía suficiente que les permita sostener las acciones de fomento por largos períodos de tiempo.

- Los recursos financieros destinados a las políticas de fomento de las MIPYMES son insuficientes y no están asignados de manera permanente.

■ Diagrama V.3 ■

América Latina: principales deficiencias de las políticas de fomento



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

13. Más aún, la transformación digital obliga a pensar en una nueva generación de políticas de fomento

- Para diseñar políticas de apoyo a las MIPYMES es importante hacerse cargo de los problemas identificados anteriormente. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que la revolución tecnológica está modificando los patrones de consumo, las formas de producir y los modelos de negocio de una manera y a una velocidad como nunca antes se había experimentado en la historia de la humanidad.
- La aceleración de los procesos de innovación y, más aún, la integración del conocimiento generado por distintas ramas tecnológicas —inteligencia artificial, realidad aumentada, robótica, analítica de grandes datos, entre otros— y de diferentes disciplinas (biología, ingeniería y nuevos materiales) están transformando la manera de operar de las empresas de todo tamaño.
- La propuesta de valor de las empresas está cambiando con el avance de la economía digital, el aumento de la velocidad de transmisión y la expansión de la analítica, permitiendo la integración de nuevos servicios a los bienes manufacturados y modificando radicalmente la relación con los proveedores y los mercados de destinos, entre otros aspectos. La electrónica y las TIC facilitan la interacción en tiempo real con los clientes, lo que permite adaptar los productos y servicios ofrecidos, hasta el límite de ofertas personalizadas. Los costos decrecientes de conexión y transmisión de datos a altas velocidades están modificando las relaciones entre empresas que integran redes productivas o comerciales, facilitando la articulación de procesos productivos y generando servicios colectivos con una eficiencia nunca alcanzada previamente.
- La incorporación de tecnología también está redefiniendo las competencias en las empresas. Por ejemplo, permite que obreros escasamente calificados realicen tareas más complejas mediante el uso de realidad aumentada, reduce la necesidad de mano de obra mediante la incorporación de procesos automatizados y robots, genera demandas para nuevos puestos de trabajo y modifica radicalmente los procesos de formación, capacitación y aprendizaje.

■ Diagrama V.4 ■
Nuevos modelos de negocio de las MIPYMES

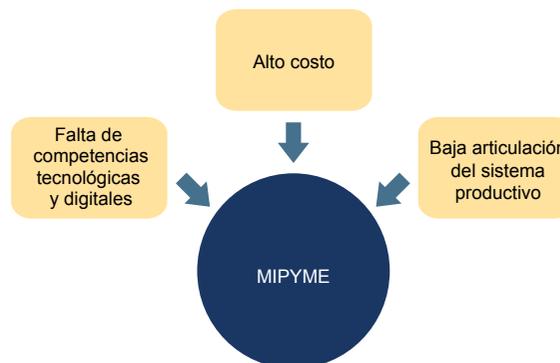


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

14. En la actualidad, las MIPYMES experimentan enormes dificultades para incorporar la tecnología en la gestión, el proceso productivo y el modelo de negocio

- Los esfuerzos de alfabetización digital no bastan. Además de que muchas empresas de menor tamaño no cuentan con los conocimientos básicos para incorporarse al nuevo escenario tecnológico y competitivo, las instituciones de apoyo se enfrentan a un problema aún más complejo: ayudar a las MIPYMES en el rediseño de su modelo de negocio mediante la adaptación y la integración de las nuevas tecnologías. En este terreno, la experiencia reciente sugiere la necesidad de un acompañamiento especializado y cercano de las instituciones de apoyo con las MIPYMES, a fin de generar una base de confianza que permita compartir información crítica de la empresa. En la Unión Europea se encuentran diversos sistemas productivos, con alta densidad de MIPYMES, que han abordado este proceso de transformación, donde destacan el País Vasco en España y Emilia Romagna en Italia. En estos casos, las iniciativas de apoyo son lideradas por cámaras empresariales o instituciones regionales que, en cooperación con los organismos de formación y los gobiernos locales, desempeñan una función de asesoramiento y acompañamiento técnico a las empresas de menor tamaño.
- Para las MIPYMES la transformación digital todavía resulta muy costosa. En la actualidad, no es un problema de hardware (computadoras, sensores, cámaras, etc.), sino más bien de software. La reconfiguración de una empresa, donde se integran los distintos componentes de la gestión, la producción y la comercialización en un modelo integrado y gestionado sobre la base de tecnologías digitales, tiene altos costos que muchas empresas de menor tamaño aún no pueden asumir.
- Finalmente, las enormes economías de escala relacionadas con el desarrollo de competencias y conocimientos clave requieren respuestas colectivas que permitan crear nuevas redes de servicios empresariales especializados, en el ámbito de la formación técnico-profesional, laboratorios de testeo y certificación, centros especializados de investigación y desarrollo, entre otros.

■ Diagrama V.5 ■
Dificultades de las MIPYMES para incorporarse a la transformación digital en curso



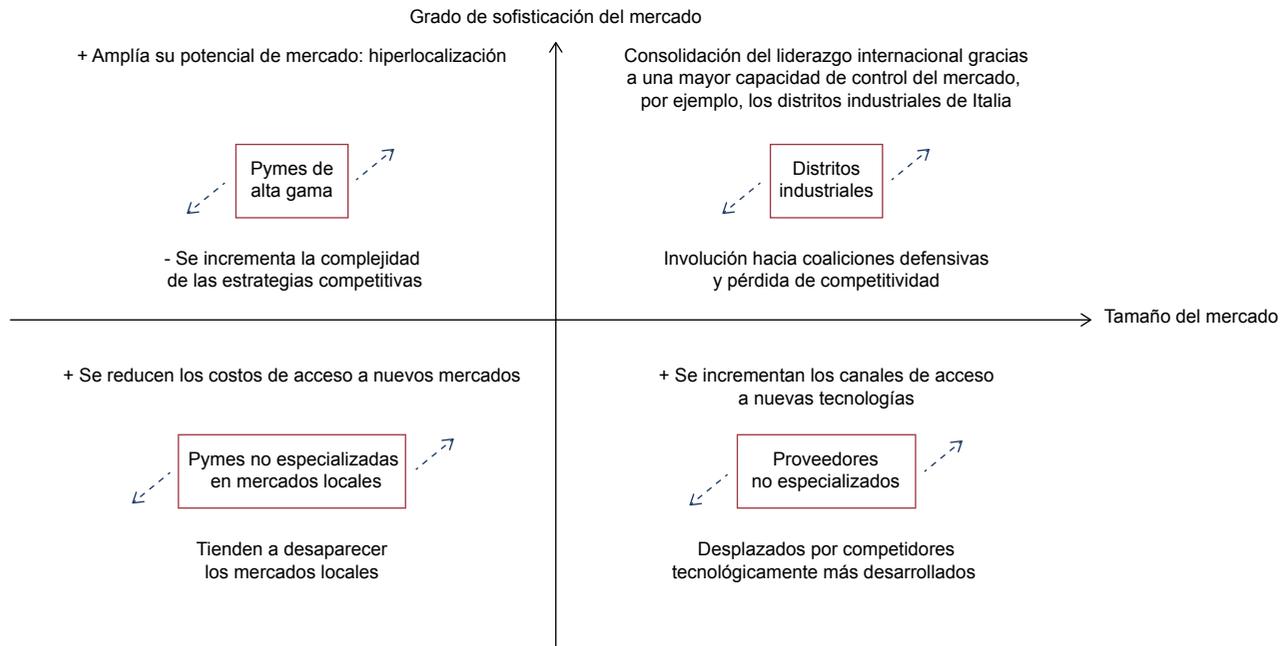
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

15. Para superar estas limitaciones, las políticas de apoyo deben realizar profundos ajustes, en a lo menos dos aspectos clave

- Las acciones de apoyo a las MIPYMES deben coordinarse con políticas habilitantes cuyo propósito es crear o potenciar las condiciones competitivas, tanto en los mercados nacionales como internacionales. Entre estas medidas destacan las destinadas a fortalecer la base tecnológica —ampliación de la red de alta velocidad, generación de estándares de interoperabilidad, desarrollo de ciberseguridad, entre otras—, el capital social y la competencia para evitar abusos resultantes de la posición dominante de las grandes empresas. En general, las instituciones responsables de la política MIPYME no participan en la definición de los objetivos estratégicos de las políticas habilitantes. Sin embargo, estas últimas son fundamentales para el éxito de las acciones que apuntan a la transformación de las empresas de menor tamaño. Por lo tanto, es fundamental propiciar el diálogo y la coordinación entre estos dos grupos de autoridades gubernamentales.
- Toda acción de fomento de la digitalización de las MIPYMES debe tener presente la heterogeneidad de este universo de firmas que reaccionan de manera distinta a los desafíos que plantea la revolución tecnológica, de acuerdo a sus capacidades estratégicas, recursos financieros y conocimientos. Los efectos que provocan estas tecnologías dependen, entre otras cosas, del grado de especialización de las empresas y del tamaño del mercado en el que operan. En este escenario, las políticas de fomento deben establecer medidas específicas y diversificadas de apoyo a las MIPYMES.

■ Diagrama V.6 ■

Los efectos según el grado de especialización y el tamaño del mercado en el cual operan las empresas



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

16. Según el tipo de empresa, las medidas deberían ser diferentes

- La CEPAL sugiere, de forma esquemática, algunas posibles medidas de apoyo a las MIPYMES para mejorar y acelerar su inserción en la economía digital.

■ Cuadro V.14 ■

Medidas específicas y diferenciadas para apoyar la integración de las MIPYMES en la economía digital

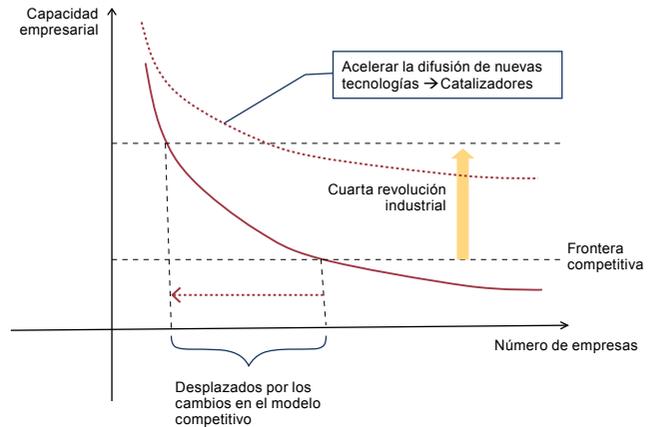
	Principales riesgos y oportunidades de la industria 4.0	Medidas políticas prioritarias
MIPYMES integradas en sistemas productivos dinámicos, como aglomeraciones o distritos industriales	<ul style="list-style-type: none"> + Consolidación del liderazgo internacional como resultado de una mayor capacidad de control del mercado – Involución hacia coaliciones defensivas y pérdida de competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> – Definición de estándares productivos para reforzar el posicionamiento estratégico de las aglomeraciones dinámicas – Fortalecimiento de la conexión con redes de centros tecnológicos especializados en tecnologías avanzadas – Creación de bienes colectivos locales para testeo, pruebas y control de calidad
MIPYMES de alta gama	<ul style="list-style-type: none"> + Ampliación de su potencialidad de mercado – Incremento de la complejidad de las estrategias competitivas 	<ul style="list-style-type: none"> – Creación de estrategias de facilitación de los procedimientos de exportación – Apoyo para la formación de los empresarios para la gestión de las nuevas estrategias competitivas – Creación de nuevas empresas orientadas a servicios digitales
Proveedores no especializados	<ul style="list-style-type: none"> + Incremento de los canales de acceso a nuevas tecnologías – Incremento de la competencia con los países de bajos costos en recursos humanos y de competidores tecnológicamente más desarrollados 	<ul style="list-style-type: none"> – Acompañamiento estratégico para identificar nuevas oportunidades competitivas – Apoyos financieros y técnicos para la digitalización
Pymes no especializadas que operan en mercados locales	<ul style="list-style-type: none"> + Reducción de los costos de acceso a nuevos mercados – Tendencia a desaparecer de los mercados locales 	<ul style="list-style-type: none"> – Alfabetización digital

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Dini y G. Stumpo "Mipyme en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas", inédito, Santiago, 2017.

17. A pesar de estas medidas, aún persiste un peligro real de llegar tarde

- El riesgo que experimentan las economías de los países de América Latina es que la transformación tecnológica se produzca a una velocidad tan grande que no permita a la mayoría de las empresas reaccionar y adaptarse, dejando en el camino una gran cantidad de desplazadas. Para evitar o mitigar estos efectos, las políticas y las instituciones de fomento deberían actuar rápidamente con medidas que impacten, en un breve lapso, a una parte significativa del conjunto de MIPYMES.
- En esta dirección, una estrategia posible sería aquella que incorpore, por lo menos, dos elementos clave. Por un lado, la generación de señales claras que garanticen una convergencia de las políticas habilitantes y de las medidas específicas y, por otro, la identificación de catalizadores que aceleren y acentúen el impacto de las medidas que se pongan en marcha.
- Entre los catalizadores que podrían motivar a las MIPYMES al cambio destacan: a) las grandes empresas integradas a cadenas productivas de firmas de menor tamaño; b) la demanda del Estado y la política de compras públicas; c) las plataformas digitales que facilitan la movilización y coordinación de sectores productivos y de servicios, y d) las ciudades inteligentes, dado que el ecosistema productivo de las ciudades, con su capacidad de atraer conocimientos y capitales, se ha vuelto un crisol de nuevas oportunidades y emprendimientos.

■ Gráfico V.3 ■
Efectos del desplazamiento de la frontera tecnológica sobre la población empresarial



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

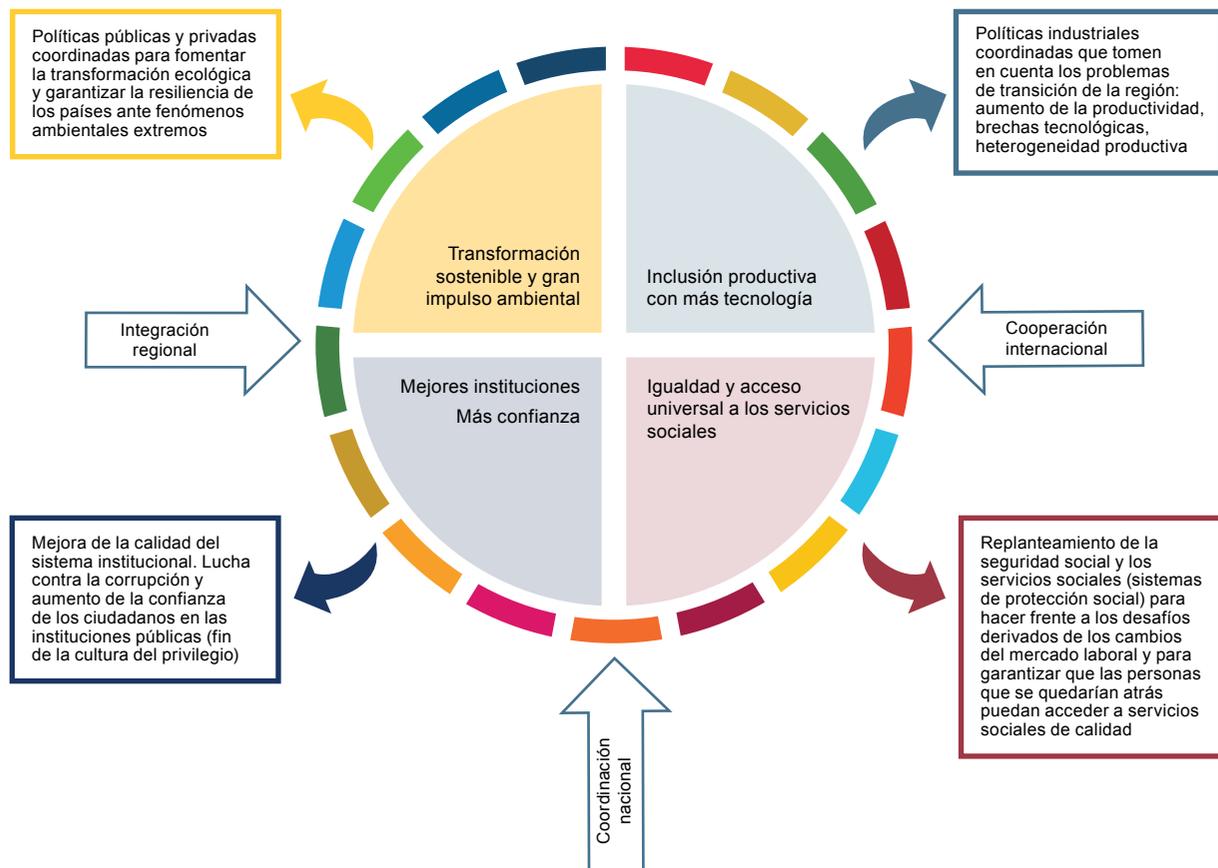
VI. Nuevas instituciones para avanzar en el proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe

A. Las economías en transición enfrentan viejos retos y nuevos desafíos

- A los retos que enfrentan las economías en transición al desarrollo (entre los que destaca avanzar hacia sistemas productivos más integrados, efectivos y eficientes; sistemas de protección social y bienestar, y sistemas de producción y consumo más sostenibles y sustentables) se suman las demandas relacionadas con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Esto plantea la necesidad de trabajar en una serie de desafíos, en particular los vinculados a las instituciones públicas necesarias para responder a las nuevas demandas de los ciudadanos y mejorar su confianza y su satisfacción con los servicios.
- Para ello también es fundamental fortalecer el espacio de las políticas públicas nacionales y su coordinación, la integración regional—y cómo esta puede contribuir a los cuatro pilares del desarrollo— y el rol de la cooperación internacional y el multilateralismo.

■ Diagrama VI.1 ■

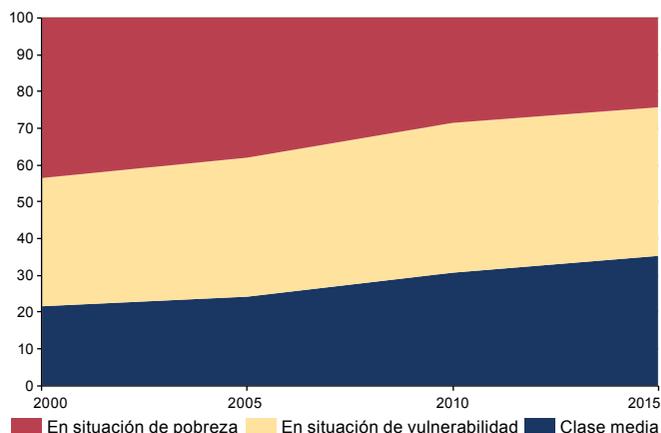
Factores clave para repensar al proceso de desarrollo



B. La mejora de las tasas de crecimiento y los niveles de inclusión en los países de América Latina y el Caribe se ha traducido en un aumento de la clase media y una reducción sustantiva de la pobreza

- Durante las últimas décadas las mayores tasas de crecimiento e inclusión social que ha experimentado la región de América Latina y el Caribe han llevado a mejoras en los niveles de bienestar y a la expansión de la clase media.
- Si bien para identificar los distintos grupos socioeconómicos lo más adecuado sería tener en cuenta diferentes aspectos relacionados con la vida económica y social de los individuos (enfoque multidimensional), la falta de información hace que muchas veces se considere el ingreso per cápita como una aproximación adecuada para la definición de pertenencia a un sector u otro de la sociedad.
- Así, mientras que en 2000 el 21% de la población de América Latina era considerado como “clase media consolidada” (grupo que gana entre 10 y 50 dólares al día en paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2005), en 2015 este porcentaje ascendió al 34%. Por otra parte, el porcentaje de las personas en situación de pobreza (personas con ingresos inferiores a 4 dólares al día en PPA de 2005) se redujo drásticamente entre 2000 y 2015, pasando de un 43% a un 24 % de la población, en tanto que el porcentaje de la población en situación de vulnerabilidad pasó de un 34% a un 39% en el mismo período.

■ **Gráfico VI.1 ■**
América Latina y el Caribe: población por grupos socioeconómicos
 (En porcentajes de la población total)



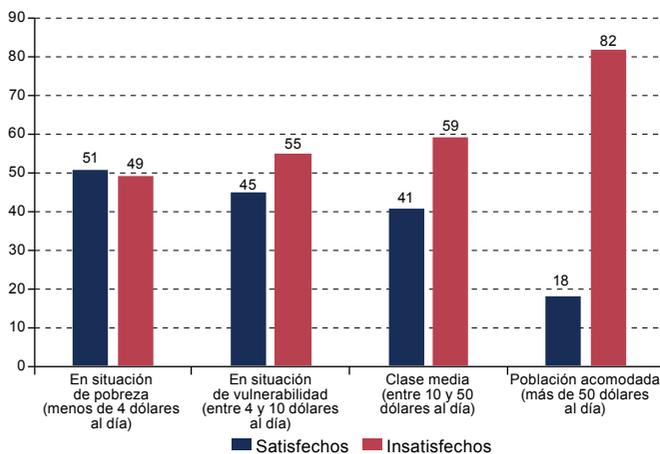
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo* (LC/PUB.2017/25), París, OECD Publishing, 2018.

C. La clase media emergente de América Latina y el Caribe tiene mayores demandas y es más crítica en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado

- La mejora de los niveles de satisfacción de la población y la mayor proporción de la clase media acarrear nuevas demandas económicas y sociales, que deben ser abordadas por las instituciones. Estos factores representan un reto particular para los Gobiernos de la región, sobre todo a la luz del menor dinamismo que los países han experimentado recientemente.
- La expansión de la clase media ha traído consigo un cambio de valores que explica en parte la creciente insatisfacción de los ciudadanos en América Latina y el Caribe. Los ciudadanos de clase media suelen ser más críticos con respecto al funcionamiento de las instituciones y los servicios ofrecidos por las instituciones públicas. De hecho, cuando la clase media alcanza niveles de al menos un 30% de la población, sus miembros alcanzan un poder colectivo que les permite exigir con mayor eficacia mejores bienes y servicios públicos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).
- Además, el aumento de tamaño de la clase media conlleva la necesidad de un mayor gasto público en salud, educación y seguridad, entre otros. De acuerdo con el último informe elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el grado de satisfacción de los ciudadanos latinoamericanos y caribeños con las instituciones públicas y los Gobiernos se ha deteriorado y ha aumentado su desconfianza en dichas instituciones (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).
- Más allá de la escasa satisfacción con los servicios públicos de la región, lo que llama la atención es la evolución que ha experimentado esta satisfacción en los últimos años, que se relaciona justamente con las mayores demandas de la clase media latinoamericana y caribeña.

■ Gráfico VI.2 ■

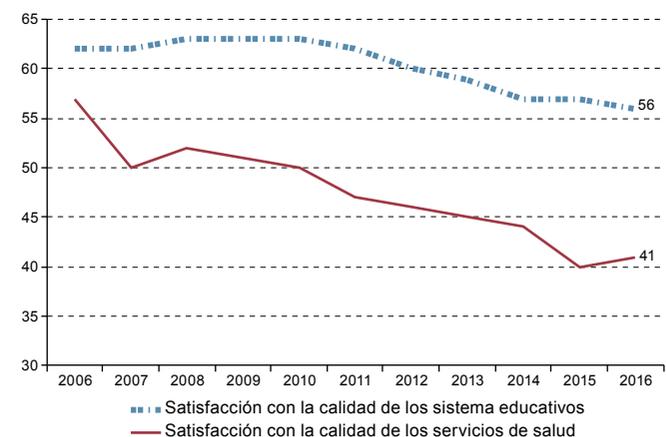
América Latina: satisfacción con relación a los servicios públicos, según grupo económico, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo* (LC/PUB.2017/25), París, OECD Publishing, 2018.

■ Gráfico VI.3 ■

América Latina: satisfacción con relación a los servicios públicos de salud y educación, 2006-2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo* (LC/PUB.2017/25), París, OECD Publishing, 2018.

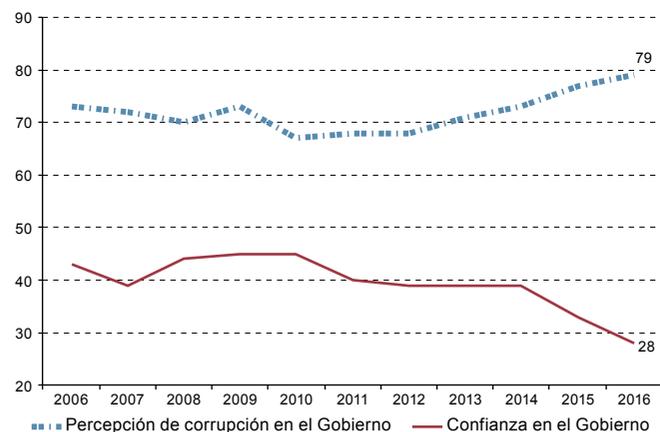
D. La percepción sobre la corrupción y la baja moral tributaria son elementos preocupantes en la región

- La insatisfacción con los servicios públicos ofrecidos se refleja en el deterioro de la confiabilidad de los ciudadanos hacia las instituciones y en la percepción de corrupción de los Gobiernos. Esta situación, que se observa en general en las economías en desarrollo en transición y en particular en los países de América Latina, plantea la necesidad y urgencia de construir Estados y marcos institucionales más eficientes y eficaces con mayores capacidades presupuestarias, administrativas y de gestión que permitan promover procesos de desarrollo inclusivos y sostenibles, que mejoren el acceso a la salud y la educación y que también potencien la productividad, la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías, así como la formación de nuevas capacidades que favorezcan la empleabilidad.
- La contracara de esta pérdida de confianza en los Gobiernos e instituciones públicas es una menor disposición de las personas a pagar impuestos. Así, frente a la pregunta de si era justificable o no evadir impuestos, en 2015 el 52% de la población de América Latina y el Caribe encontraba justificable o ligeramente justificable no pagarlos. Esto lleva a un círculo vicioso de menor recaudación, menor capacidad de gasto del Estado, menor oferta de servicios y empeoramiento de la calidad de estos, mayor descontento y menor confianza en las instituciones de gobierno.

■ Gráfico VI.4 ■

América Latina: percepción de corrupción y confianza en los Gobiernos, 2006-2016

(En porcentajes)

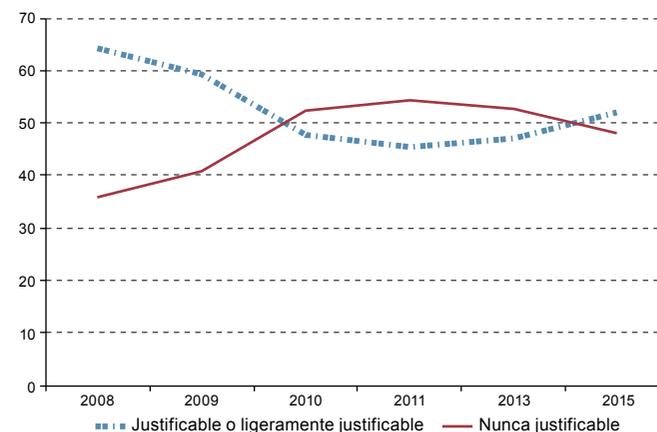


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo* (LC/PUB.2017/25), París, OECD Publishing, 2018.

■ Gráfico VI.5 ■

América Latina: opinión de la población sobre la evasión fiscal, 2008-2015

(En porcentajes)

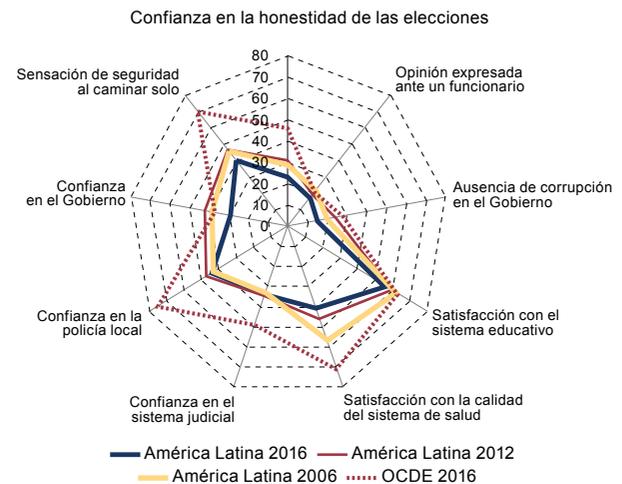


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo* (LC/PUB.2017/25), París, OECD Publishing, 2018.

E. El refuerzo y la reestructuración de las instituciones públicas son factores clave para que los países de América Latina y el Caribe puedan mejorar su bienestar y avanzar en el proceso de transición al desarrollo

- En años recientes también se han deteriorado en América Latina y el Caribe los indicadores de percepción del bienestar, arrastrados por la creciente desconfianza e insatisfacción ciudadana. Algunos de los elementos centrales del bienestar de las personas tienen que ver con la satisfacción con la democracia y el compromiso político de la sociedad y con servicios como la educación y el cuidado de la salud, así como con la confianza en las instituciones públicas (el Gobierno, el sistema judicial y la policía local), entre otros, y también se ve afectado por la percepción de corrupción en los servicios públicos (Gallup, 2016).
- En este sentido, si se hace un análisis comparativo de la región en diferentes momentos del tiempo y con relación a los países desarrollados, queda patente la necesidad y urgencia de repensar el tipo de instituciones que sería necesario impulsar en la región, ya que la proporción de personas que respondieron favorablemente a preguntas relacionadas con el bienestar en América Latina y el Caribe disminuyó entre 2006 y 2016 y particularmente a partir de 2012.

■ **Grafico VI.6** ■
América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): satisfacción de la población respecto a indicadores seleccionados de gobernanza y bienestar
(En porcentajes de encuestados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo* (LC/PUB.2017/25), París, OECD Publishing, 2018.

F. Para repensar las instituciones se requiere un nuevo nexo entre el Estado, el mercado y la sociedad

- Cuando los ciudadanos perciben que las instituciones públicas no son capaces de responder a sus demandas —lo que, como se ha visto, es el caso en buena parte de los países de América Latina y el Caribe— tienen pocos incentivos para cumplir con sus obligaciones. Esto, a su vez, debilita la capacidad del Estado para recaudar fondos y proveer bienes y servicios públicos de calidad de manera eficaz, lo que repercute de manera negativa en el bienestar de los ciudadanos. El resultado es una espiral negativa que refuerza el distanciamiento de los ciudadanos con respecto a las instituciones públicas.

Por lo tanto, las políticas públicas deben fortalecer el marco institucional de forma que responda mejor a las exigencias de los ciudadanos y restablezca la confianza.

- Para incrementar el bienestar de la población de América Latina y el Caribe es fundamental propiciar un nuevo contrato social, más sólido y con un compromiso de largo plazo entre los tres actores involucrados (el Estado, el mercado y la sociedad) para explorar y potenciar la interacción y promover las sinergias, así como dar prioridad a las demandas y el bienestar de los ciudadanos.

■ Diagrama VI.2 ■

La necesidad de una nueva ecuación reforzada entre Estado, mercado y sociedad



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

VII. Espacios de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

A. Ámbito de las políticas macroeconómicas

1. Política fiscal, gestión del gasto público y cohesión social y territorial

- La Unión Europea se ha transformado en un referente en términos de institucionalidad y coordinación macrofiscal a través del establecimiento de reglas para controlar el déficit y reforzar la sostenibilidad de la deuda pública. En las últimas décadas, los países de América Latina también han implementado mecanismos similares; no obstante, con frecuencia su funcionamiento ha sido tensionado por la volatilidad macroeconómica y el sesgo procíclico de la política fiscal aplicada.
- Esta experiencia revela la importancia de las reglas en la articulación de políticas macroeconómicas. Por lo tanto, se plantea la necesidad de discutir cambios para reorientar los límites y los controles, incluidos mecanismos de política contracíclica, además de incorporar incentivos para priorizar la inversión pública. De este modo, los Gobiernos tendrían una mejor capacidad de respuesta a los vaivenes de la economía, mediante políticas contracíclicas que ayudaran a la sostenibilidad fiscal.
- Sin embargo, este enfoque tiene que ir acompañado de un análisis sobre la calidad de las finanzas públicas. En este sentido, resulta de especial interés la revisión de experiencias de gestión del gasto público, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos (disponibilidad y armonización de las estadísticas fiscales).
- En paralelo con la necesidad de mejorar el impacto macroeconómico de la política fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto, también es importante explorar políticas públicas para evitar o cambiar el sesgo concentrador de ingresos, a través de instrumentos tributarios. De hecho, los niveles de tributación de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe resultan insuficientes para financiar las políticas públicas requeridas: mientras que en la región la presión tributaria total alcanza un promedio de alrededor del 20% del producto interno bruto (PIB), en los países de la Unión Europea llega casi al doble (cerca del 40% del PIB).
- En la actualidad, los sistemas tributarios tienen un débil impacto redistributivo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. De hecho, mientras que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el coeficiente de Gini mejora de manera significativa con la intervención del Estado a través del sistema tributario, en los países de la región la concentración del ingreso disminuye de manera marginal después de la aplicación de impuestos.
- Estos resultados son consecuencia de sistemas tributarios fuertemente cargados de imposición indirecta, como también de beneficios impositivos y exoneraciones de distintos tipos de rentas, concentradas mayoritariamente en los sectores de ingresos más elevados, así como de altos coeficientes de evasión que benefician a los niveles de rentas y patrimonios más elevados.
- En consecuencia, entre los principales desafíos de la política tributaria destacan: el fortalecimiento de la imposición directa (renta y patrimonio), de manera de aumentar significativamente su participación en los ingresos fiscales, y el mejoramiento de los esquemas de administración tributaria, de modo que permitan una lucha más eficaz contra la evasión.
- La evasión y la elusión fiscal han adquirido una importancia creciente en los países desarrollados y, por ende, en la agenda internacional. Mientras que los principales avances han sido liderados por la OCDE y el Grupo de los 20 (G20), en América Latina y el Caribe se reconoce de manera creciente su relevancia. En los países en desarrollo, la evasión y la elusión fiscal, así como los flujos financieros ilícitos, adquieren diferentes formas, dependiendo de la estructura de las economías y el nivel de desarrollo de las instituciones públicas. Por ende, en las políticas públicas para abordar estos desafíos se deben tomar en cuenta estas diferencias. En la discusión internacional sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba se destaca un claro llamamiento para la acción en este ámbito, de manera de facilitar el financiamiento necesario para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

- Entre las prioridades de la Unión Europea está la cohesión territorial de sus Estados miembros, principio que ha derivado en un sistema de coordinación fiscal intergubernamental. Esta es una experiencia con resultados particularmente relevantes. Por su parte, en América Latina las disparidades territoriales se evidencian en las distintas capacidades en el ámbito fiscal de los gobiernos centrales, intermedios y locales de los países, lo que también determina la cobertura y la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos.
- A nivel nacional, uno de los aspectos que más ha profundizado la asimetría vertical entre los distintos niveles de gobierno es la falta de coincidencia entre la asignación de responsabilidades de gasto público y la capacidad para generar recursos. Un ejemplo de ello se observa en el aumento de las transferencias desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos intermedios y locales, que contribuyen, en algunos casos, al incremento del endeudamiento.
- También la alta especialización en la explotación de recursos naturales y la concentración regional de los yacimientos, junto con la asimétrica distribución de los ingresos fiscales provenientes de este sector, amplifica las altas disparidades territoriales existentes.
- En este contexto, un desafío adicional en el ámbito de la cohesión territorial y las relaciones intergubernamentales es avanzar en materia de transferencias de igualación y mecanismos de compensación para los gobiernos de aquellos territorios que cuentan con reducidas bases gravables. En este sentido, se deben tener en cuenta criterios relacionados con la productividad regional y la localización de los recursos naturales, aunados, por cierto, a su organización institucional y su naturaleza jurídica.

2. Mercado laboral y procesos migratorios

- En el contexto de los procesos de integración regional, en el mediano plazo, los países de América Latina y el Caribe enfrentan el desafío de la integración de los mercados laborales. En el período reciente, la migración laboral intrarregional ha ganado relevancia respecto de otros movimientos migratorios y se requieren políticas para asegurar los beneficios, tanto para los países receptores como para los migrantes y los países de origen. La Unión Europea tiene una larga y relevante experiencia acumulada en este ámbito, lo que puede ser de gran utilidad para el diseño de políticas en América Latina y el Caribe. Algunos aspectos claves vinculados a las migraciones intrarregionales son: i) los derechos de los migrantes intrarregionales, ii) el reconocimiento de títulos académicos y de formación profesional, así como de certificados de competencias, iii) el manejo de derechos adquiridos de seguridad social y iv) los sistemas de transferencias de recursos (remesas).
- Por otra parte, sería conveniente revisar la situación legal, social y laboral de los migrantes de América Latina y el Caribe hacia los países de la Unión Europea, para asegurar el cumplimiento de derechos de estas personas.
- Los tratados de libre comercio entre la Unión Europea y países de América Latina y el Caribe se han caracterizado por la incorporación de cláusulas respecto al reconocimiento y cumplimiento de los derechos laborales y las normas ambientales. En la actualidad, algunos de los acuerdos están en fase de renegociación para su actualización y modernización, lo que podría significar la revisión y evaluación del impacto de estas cláusulas.

3. Financiamiento para el desarrollo

- La inclusión financiera ha pasado a ser uno de los temas relevantes para la agenda de políticas de los países de América Latina y el Caribe y de los organismos internacionales, como lo demuestra la resolución sobre inclusión financiera para el desarrollo sostenible (A/RES/72/206).
- El análisis del estado de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe muestra que la región se caracteriza, por un lado, por un bajo y desigual acceso al sistema financiero formal de los hogares y de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Por otro lado, existe un número limitado de instrumentos y mecanismos para mejorar la inserción financiera de los agentes productivos que forman parte del sistema financiero formal.
- América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo que cuentan con menores niveles de inclusión financiera relativa. El sector productivo también muestra bajos niveles de acceso al sistema financiero formal para las empresas de menor tamaño y una elevada desigualdad entre los niveles de acceso de las pequeñas y las grandes empresas.
- La brecha en materia de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe puede explicarse sobre la base de dos conjuntos de factores que limitan el acceso al financiamiento de los hogares y, sobre todo, de las pymes. Por un lado, están los factores de oferta y demanda que atañen directamente a las pymes y, por otro, las características del sistema financiero regional, incluidos, entre otros aspectos, bajos niveles de profundidad y desarrollo, alta concentración, orientación al corto plazo, escasez de instrumentos financieros y falta de incentivos para orientar las fuentes de financiamiento hacia las pymes.
- Los bancos de desarrollo tienen un importante papel que desempeñar en la generación de innovación en la forma de productos, procesos e institucionalidad para el financiamiento, tanto directamente como a través de su articulación con otros bancos. Si bien existe una complementariedad entre los bancos regionales o subregionales de desarrollo y los bancos nacionales de desarrollo, debido a sus objetivos e instrumentos comunes, también hay espacio para la articulación con la banca privada, en que las posibles sinergias podrían conducir a innovaciones de beneficio mutuo. La experiencia de la Unión Europea puede ser de gran utilidad para el diseño de instrumentos financieros innovadores en América Latina y el Caribe.

4. Brechas estructurales y los países de ingreso medio

- En la actualidad, los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) representan el 0,18% del ingreso nacional bruto (INB) de América Latina y el Caribe, lo que supone un marcado descenso con respecto al 0,4% que se registraba en promedio en las décadas de 1970, 1980 y 1990. La evolución de la AOD a nivel agregado refleja la lógica del sistema de cooperación internacional, basada en el ingreso per cápita como variable que explica el nivel de desarrollo de los países y, por ende, que guía la asignación de los recursos de asistencia oficial.
- La evidencia muestra que el acceso a los recursos externos puede depender de una amplia gama de factores más allá del criterio del ingreso per cápita, incluidas condiciones externas que están fuera del control de los países de renta media, como la calificación crediticia, las percepciones de riesgo, las condiciones de la demanda externa y el tamaño del país. De forma similar, la capacidad de movilizar recursos internos también depende de factores que no están relacionados con el ingreso per cápita, como el nivel de ahorro interno, el grado de inclusión financiera y la capacidad que tienen los Gobiernos de recaudar impuestos.
- El enfoque de brechas estructurales constituye una respuesta a la demanda de las economías de América Latina y el Caribe para la elaboración de un conjunto amplio de indicadores que, por un lado, reflejen la realidad propia de cada país y, por otro, permitan detectar las principales necesidades de cada uno, para evitar que el criterio de renta media sea un impedimento *a priori* para obtener AOD.
- Según ese enfoque, el nivel de ingreso per cápita no puede equipararse con el nivel de desarrollo, y el logro del desarrollo económico y social implica superar diversos obstáculos de mediano y largo plazo (o, de manera más precisa, brechas estructurales del desarrollo) que todavía persisten. Esos obstáculos no solo dificultan un crecimiento económico dinámico y sostenible de los países de la región, sino que limitan la posibilidad de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas. Esas brechas incluyen, entre otras, las del ingreso por habitante, la desigualdad, la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medio ambiente.
- El enfoque de brechas es, a la vez, alternativo y complementario al criterio de ingreso per cápita, lo que implica la necesidad de incorporar explícitamente en la agenda de cooperación para el desarrollo la evaluación de necesidades y carencias que no están representadas por indicadores de ingresos, sino que reflejan otro tipo de brechas. Se trata de un enfoque idóneo e indispensable para visibilizar las áreas que requieren una atención ineludible de las políticas públicas y contar con una guía para canalizar los recursos del sistema de cooperación internacional.
- Esa propuesta cobra aún mayor fuerza ante la nueva serie de retos globales en materia de desarrollo, recogidos principalmente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el cambio climático (aprobado en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), en 2015). Dichos instrumentos conforman la principal hoja de ruta para las próximas décadas e interpelan directamente a los países en la consecución de una serie de metas en los ámbitos social, económico y ambiental.

B. Espacios de cooperación para impulsar el desarrollo social

1. Innovación social, un ámbito de creciente interés para las políticas públicas, pero que aún carece de una sólida institucionalidad que lo sustente

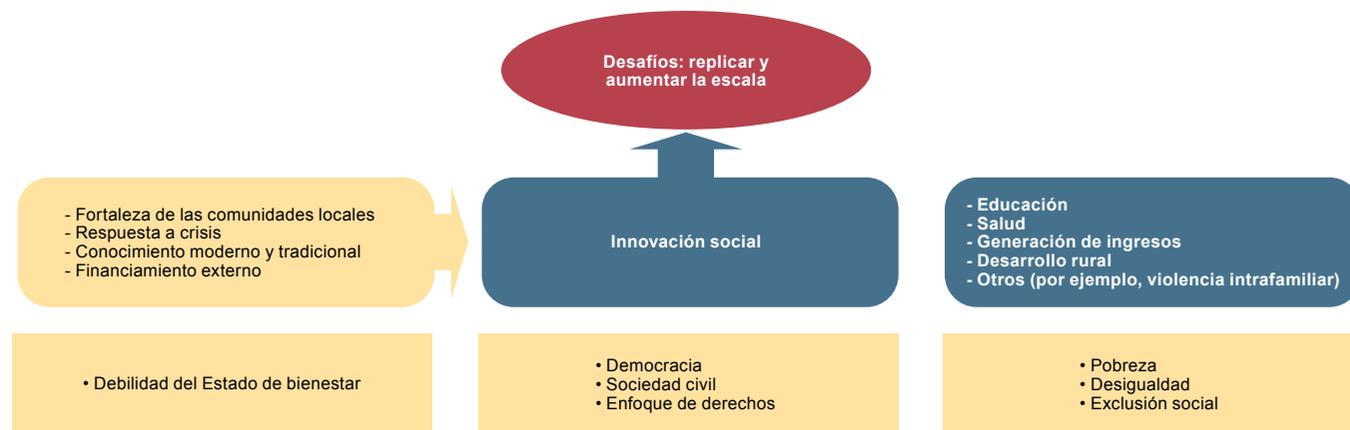
- Las innovaciones sociales, entendidas como soluciones novedosas y sin fines de lucro a problemas de relevancia social, están emergiendo a nivel internacional como un importante ámbito de acción para superar la pobreza y la exclusión social, la falta de acceso a servicios de salud y educación de calidad y la desprotección social, entre otros.
- No se trata necesariamente de ideas del todo nuevas y nunca ensayadas, sino que también puede tratarse de iniciativas que introducen modificaciones significativas a procesos ya conocidos para adaptarlos al entorno local o que logran mejoras sustanciales a esos procesos, por ejemplo, en relación con la eficacia o la sostenibilidad.
- Un factor clave en el surgimiento de las innovaciones sociales ha sido la activa participación de la sociedad civil. Además de la participación, entre los factores que potencian la innovación social se encuentran el compromiso político y los marcos legislativos favorables. En los países donde se promueve, fomenta y desarrolla una sociedad civil activa, se crea un entorno propicio para la innovación social.
- Por lo tanto, es importante apoyar las innovaciones sociales mediante una institucionalidad adecuada. No obstante, si bien tanto en los países de la Unión Europea como en los de América Latina y el Caribe se ha incrementado el interés de los Gobiernos por la innovación social, en la mayoría de ellos no existen instituciones públicas que tengan directa responsabilidad en esta materia.
- En la actualidad, en los países de la Unión Europea la innovación social está siendo tomada en consideración de manera creciente, impulsada por un conjunto de desafíos sociales emergentes, como el cambio demográfico y la persistencia del desempleo —especialmente entre los jóvenes—, así como por la migración, la sostenibilidad de la movilidad urbana y el cambio climático.
- La Unión Europea ha puesto la innovación social en el centro de varias iniciativas, como la estrategia Europa 2020, la agenda de crecimiento y empleo acordada por los Estados miembros en 2010, y el programa Horizonte 2020, que financia actividades de investigación e innovación.
- En particular, la Comisión Europea ha financiado el proyecto sobre innovación social SI-DRIVE (*Driving Force of Social Change*), que entre 2014 y 2017 ha permitido llevar a cabo investigación en materia de innovación social por parte de un consorcio internacional, del cual la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido parte mediante su División de Desarrollo Social.

2. Innovación social en América Latina y el Caribe: en búsqueda de respuestas a diversos problemas estructurales, tanto sociales como económicos y ambientales

- En América Latina y el Caribe han surgido múltiples innovaciones sociales que buscan dar respuestas efectivas a problemas estructurales en áreas clave del desarrollo, como la salud (reducción de la mortalidad materna e infantil), la educación (disminución de la deserción escolar y mejoramiento de los niveles de aprendizaje), la generación autónoma de ingresos y el desarrollo rural, entre otros.
- Que la región sea un semillero de innovación social se debe en parte a la debilidad del Estado de bienestar y la persistencia de los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social, frente a lo cual —en un entorno democrático— diferentes actores de la sociedad civil, las comunidades locales y, en algunos casos, los gobiernos locales (municipalidades) han diseñado nuevas iniciativas desde un enfoque de derechos para alcanzar a la población más vulnerable que no lograba ser cubierta por los programas gubernamentales tradicionales.
- Muchas innovaciones sociales han sido implementadas por las comunidades locales para hacer frente a etapas de crisis económicas, contando con aportes de financiamiento externo a las mismas comunidades. Frecuentemente se han desarrollado sinergias entre el conocimiento moderno y el conocimiento de los pueblos indígenas.
- Es indispensable que los responsables de la toma de decisiones reconozcan la innovación social como una herramienta para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Los Gobiernos deberían apoyar a la sociedad civil y a las comunidades locales en la búsqueda de nuevas alternativas para resolver tanto los problemas estructurales como los emergentes. En particular, se debería promover la evaluación de las innovaciones sociales y, posteriormente, adoptar como políticas públicas y aplicar a mayor escala las iniciativas que hayan logrado mejorar las condiciones de vida de la población.
- Aunque la región es muy innovadora, existen muchos desafíos a nivel de implementación, de los cuales el mayor es la necesidad de aplicar a una escala mayor y replicar las innovaciones sociales exitosas. Al respecto, hay que tomar en cuenta que el desarrollo, la implementación y la consolidación de una innovación social implica un proceso de ensayo y error, que requiere de un lapso de tiempo (al menos cinco años) que es mayor que la duración de un Gobierno. No se pueden esperar resultados a muy corto plazo. En este sentido, la experiencia de la Unión Europea puede ser inspiradora y motivadora para avanzar en esta dirección.

■ Diagrama VII.1 ■

El escenario de la innovación social en América Latina y el Caribe



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. E. Bernal y S. Cecchini, "Social innovation in Latin America and the Caribbean," *Atlas of Social Innovation*, SI-DRIVE, 2017.

C. La mitigación del cambio climático, una prioridad urgente

1. El cambio climático y su estrecha unión con el desarrollo económico

- América Latina y el Caribe ya ha alcanzado niveles de emisiones anuales de gases de efecto invernadero (GEI) similares a los de la Unión Europea, pese a su menor nivel de desarrollo. En efecto, las emisiones de GEI de la Unión Europea han decrecido en promedio un 0,9% anual desde 1990, mientras que en América Latina y el Caribe ha habido un aumento sostenido del 0,6% anual, tasa muy inferior a la que presenta Asia.
- Dado que en la región la tendencia de aumento de las emisiones continuará en el futuro cercano, debido al crecimiento económico, la evolución de la estructura sectorial de la producción y la dinámica demográfica, las presiones sobre el medio ambiente tenderán a acentuarse. Por su parte, la Unión Europea debe mantener los exitosos esfuerzos que ha venido realizando. Así, los modelos de producción sostenible que ha desarrollado la Unión Europea pueden ser una sólida base para nuevas experiencias en América Latina y el Caribe.
- En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconoce que el cambio climático es uno de los mayores retos de esta época y que sus efectos menoscaban la capacidad de alcanzar el desarrollo sostenible. En este sentido, en diciembre de 2015, en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se aprobó el Acuerdo de París, que se convirtió en el primer acuerdo en el que tanto países industrializados como países en desarrollo se comprometen a gestionar la transición hacia una economía baja en carbono. A principios de enero de 2018, de las 195 Partes firmantes del Acuerdo de París, 172 países lo han ratificado, entre los que destacan la Unión Europea y sus 28 Estados miembros y 30 de los 33 países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Como resultado de este rápido “efecto dominó” de ratificaciones, el Acuerdo de París entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, mucho antes de lo previsto.
- Además de estos esfuerzos colectivos, la Unión Europea ha sido pionera en el desarrollo de acciones para mitigar el cambio climático. Por ejemplo, en el marco de la estrategia Europa 2020, se plantean los siguientes objetivos: i) un 20% de reducción de las emisiones de GEI; ii) un 20% de participación de las energías renovables, y iii) una mejora de un 20% de la eficiencia energética. Por otro lado, América Latina y el Caribe está particularmente expuesta a los efectos del cambio climático, aunque con una alta heterogeneidad entre los países. En este contexto, se han desplegado diversos esfuerzos orientados a instrumentar políticas públicas destinadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático, en particular en los ámbitos de la energía, el transporte, el sector agropecuario, el sector forestal y el de los residuos.
- En este escenario, la experiencia de la Unión Europea puede ser de gran ayuda para acelerar y mejorar las iniciativas que los países de América Latina están llevando adelante para abordar lo que se ha denominado “la mayor falla de mercado de todos los tiempos”.

2. Acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente

- Los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe están firmemente comprometidos con la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El Principio 10 sostiene que toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades —incluida la información sobre los materiales y las actividades que representan peligro en sus comunidades—, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones en este ámbito, y que debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos en asuntos ambientales, todo lo cual contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- La Unión Europea y sus 28 Estados miembros son Partes de la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus), aprobada en 1998 bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa. Dicha Convención garantiza los derechos de acceso a la información, a la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, a fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano.
- El 4 de marzo de 2018, en Escazú (Costa Rica), se adoptó 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, con la significativa participación de la sociedad civil y el apoyo de la CEPAL como Secretaría Técnica. Este Acuerdo Regional es el único tratado originado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), el primer acuerdo vinculante de los países de América Latina y el Caribe en materia medioambiental y el único en el mundo en incluir disposiciones específicas para garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Es también el primer tratado concluido en el ámbito de la CEPAL, precisamente a 70 años de la creación de la Comisión. Inspirado en la Convención de Aarhus, el Acuerdo Regional tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Al centrarse en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, coloca la igualdad en el centro del desarrollo sostenible y se propone no dejar a nadie atrás. El tratado se abrirá a la firma de los 33 países de América Latina y el Caribe en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York el 27 de septiembre de 2018, y entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
- El Principio 10 de la Declaración de Río ofrece importantes espacios de colaboración y cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros y los países de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo que los derechos de acceso son un objetivo y un medio para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental son transversales a los acuerdos multilaterales ambientales, como el Acuerdo de París sobre el cambio climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes o el recientemente aprobado Convenio de Minamata sobre el Mercurio, que entró en vigor en agosto de 2017. Por otro lado, como Partes de la Convención de Aarhus, la Unión Europea y sus Estados miembros se han comprometido a promover los principios de dicha Convención en las organizaciones y los procesos internacionales vinculados con el medio ambiente, lo que ha favorecido la colaboración entre ambas regiones.
- A modo de ejemplo, puede mencionarse que en los últimos años los Gobiernos de Italia y los Países Bajos financiaron distintas fases del proyecto de colaboración “Construyendo puentes entre regiones” (*Building Bridges between Regions*), dirigido a apoyar a los países de América Latina y el Caribe, especialmente aquellos del Caribe de habla inglesa, en la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El Gobierno de Alemania, a través de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), también ha apoyado un proyecto con el que se busca fortalecer el nexo entre la minería sostenible y la democracia ambiental en los países andinos. En la etapa final de la negociación del acuerdo regional de América Latina y el Caribe, y con miras a favorecer su pronta implementación, es de esperar que dicha cooperación se intensifique.

■ Mapa VII.1 ■

América Latina y el Caribe: países en que existe tratamiento constitucional del derecho a un medio ambiente sano, 2017



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org/> y CEPAL, "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. Panorama 2017. Versión preliminar" (LC/CNP10.8/DDR/1), Santiago.

■ Mapa VII.2 ■

América Latina y el Caribe: países en que existen leyes de acceso a la información, 2017



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org/> y CEPAL, "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. Panorama 2017. Versión preliminar" (LC/CNP10.8/DDR/1), Santiago.

D. Ciencia, tecnología e innovación, un espacio fértil para la cooperación birregional

- En lo referente al mercado digital regional, en la Declaración de México, aprobada en la Quinta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, realizada en Ciudad de México en 2015, los países reconocieron la importancia de estudiar la conveniencia y factibilidad de avanzar hacia la configuración de un mercado único digital en la región, lo que supone revisar las cuestiones legales y regulatorias que dificultan la expansión de la economía digital. Los países comparten elementos de identidad cultural y lingüística que permitirían aprovechar el potencial de un comercio digital regional más intenso. En este ámbito se podrían reforzar los espacios de cooperación con el propósito de intercambiar experiencias sobre la estrategia formulada en la Unión Europea para fomentar un mercado único digital (*Digital Single Market*) y los programas derivados de dicha iniciativa.
- En lo referente a las habilidades digitales, si bien no hay consenso sobre el efecto neto de la automatización y la robótica en el empleo, no hay duda de que los países deben intensificar sus esfuerzos para mejorar las habilidades de los trabajadores y hacer más eficiente el funcionamiento del mercado laboral. En particular, los jóvenes, las mujeres y otros grupos subrepresentados siguen enfrentando obstáculos para acceder a empleos de calidad y ser actores de un cambio estructural progresivo, un objetivo para el que es crucial la coordinación entre diferentes áreas de las políticas públicas. Las competencias digitales son centrales para fomentar una industria digital y de servicios globales más robusta, promoviendo a la vez la inclusión laboral. La cooperación en este ámbito puede dirigirse a revisar y aprovechar la experiencia de la Unión Europea para reforzar las capacidades iniciales de aprendizaje, anticipar y responder de mejor manera a las demandas cambiantes del mercado laboral, incrementar las habilidades de los trabajadores e incentivar el aprendizaje continuo.
- En el ámbito de la digitalización de la producción, las actividades productivas más avanzadas combinan tecnologías innovadoras como la manufactura aditiva, los equipos de realidad aumentada y virtual, la Internet de las cosas, la analítica de grandes datos, la robótica y la inteligencia artificial. Estas tecnologías permiten desarrollar nuevos procesos y sistemas de producción y productos inteligentes. Asimismo, flexibilizan los procesos industriales y facilitan el ajuste a diferentes escalas de producción, descentralizan la toma de decisiones y permiten la fabricación de productos personalizados. Estos avances ya están presentes en diversas industrias manufactureras y actividades mineras y agrícolas, pero también en sectores como el de la salud —por ejemplo, la tecnología para el cuidado y aplicaciones de monitoreo y telemedicina— y en las ciudades —por ejemplo, en la optimización de los procesos de compraventa de energía. Estos nuevos patrones de consumo y producción presentan desafíos para la región, en particular porque la producción de esas nuevas tecnologías es fundamentalmente exógena. En esta área se puede impulsar la cooperación para comprender mejor las iniciativas europeas ligadas al impulso de la Industria 4.0 y la adopción de tecnologías avanzadas en la producción.
- En el ámbito de la ecoinnovación y la producción verde, la creación de nuevas capacidades productivas y la adopción de tecnologías verdes es uno de los principales desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe. Los nuevos patrones de consumo y producción están obligando a las empresas a transformar procedimientos, procesos y productos para mejorar su productividad y su desempeño ambiental, efectuando una transición hacia la “producción verde” e incorporando actividades de ecoinnovación. En este marco, se podría impulsar la cooperación para identificar buenas prácticas a nivel europeo sobre políticas e incentivos para desarrollar capacidades en materia de ecoinnovación en las empresas, con un foco especial en las empresas de menor tamaño, con el objetivo de guiar ejercicios similares en los países de América Latina y el Caribe.
- En lo referente a la innovación basada en datos, hacer frente a la incertidumbre causada por los cambios económicos y sociales es un objetivo fundamental de la era de la información. Por ello, la innovación basada en grandes datos (*big data*) es fundamental para la toma de decisiones y las estrategias de desarrollo. Aprovechar ese potencial de transformación requiere de un ecosistema de innovación que integre las nuevas fuentes de información, las capacidades de procesamiento y su uso por parte de las personas, las organizaciones y las comunidades. En este ámbito se puede fortalecer la cooperación con miras a promover el intercambio de experiencias sobre redes de innovación y actividades de capacitación para apoyar el desarrollo de soluciones basadas en el uso de los grandes datos para el desarrollo.

E. Hacia una cooperación birregional estratégica en comercio e inversiones

1. Responsabilidad, transparencia e inclusión, elementos claves para una renovada agenda comercial

- En octubre de 2015, la Comisión Europea presentó una nueva estrategia en materia de comercio (Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable), cuyas directrices han sido incorporadas en los acuerdos comerciales más recientes concluidos por la Unión Europea (con el Canadá, el Japón, Singapur y Viet Nam). Ella se estructura en torno a tres pilares:
 - Una política eficaz que aborde las nuevas realidades económicas. Los acuerdos comerciales deben adaptarse a fenómenos como las cadenas globales de valor y la digitalización. Esto implica un menor énfasis relativo en temas tradicionales como los aranceles y un mayor acento en los servicios, el comercio digital, la propiedad intelectual, la armonización regulatoria y la facilitación del comercio.
 - Una política más transparente. Los acuerdos comerciales han ampliado continuamente su alcance hacia temas como los estándares ambientales y laborales, la protección del consumidor y las políticas culturales y de salud pública. Esto ha generado (en Europa y en todo el mundo) una creciente demanda ciudadana por participar en la formulación de las posiciones negociadoras y por contar con información detallada sobre el desarrollo de las negociaciones. En este contexto, la Unión Europea ha implementado inéditas medidas de transparencia, como, por ejemplo, hacer públicas sus propuestas de negociación.
 - Una política basada en valores. Esta debe promover el desarrollo sostenible, los derechos humanos y el combate a la corrupción. Los nuevos acuerdos incorporan también normas sobre protección de las inversiones, tema que hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa era abordado exclusivamente por los Estados miembros mediante acuerdos bilaterales. Con el nuevo enfoque se busca hacer frente a las preocupaciones que han surgido sobre los mecanismos de solución de controversias entre inversionista y Estado, mediante la creación de una corte sobre inversiones y la inclusión de disposiciones que garantizan el derecho del Estado anfitrión a regular en favor del interés público.
- Para América Latina y el Caribe, la importancia de reforzar la cooperación con la Unión Europea en materia de comercio e inversiones excede largamente la magnitud de la relación comercial actual, por dos motivos fundamentales:
 - El fuerte peso económico global de la Unión Europea. En su conjunto, los 28 países miembros de la Unión Europea constituyen la segunda economía de mayor tamaño en el mundo después de China (medida en paridad de poder adquisitivo). Incluso sin considerar el comercio entre sus miembros, la Unión Europea es el segundo exportador mundial de bienes (detrás de China), el segundo importador mundial de bienes (detrás de los Estados Unidos) y el primer exportador e importador mundial de servicios. La Unión Europea es también la principal fuente mundial de ayuda para el comercio, el principal receptor mundial de inversión extranjera directa (IED) y el principal origen de esta, tanto a nivel mundial como en América Latina y el Caribe.
 - La estrecha identidad de visiones entre ambas regiones. La política comercial y de inversiones de la Unión Europea pone un fuerte acento en la búsqueda del desarrollo sostenible, la promoción de los derechos humanos y la primacía del multilateralismo. Estos valores son compartidos por los países de América Latina y el Caribe. De hecho, la identidad de valores y visiones es más estrecha con la Unión Europea que con cualquier otro socio comercial de América Latina y el Caribe. Esto ha quedado claramente de manifiesto con el giro hacia un mayor proteccionismo que ha tomado la política comercial de los Estados Unidos.
- En suma, existen numerosas áreas en las que la Unión Europea y América Latina y el Caribe pueden cooperar en los próximos años en torno a una agenda de interés común. Entre ellas se cuentan la defensa del sistema multilateral de comercio, la búsqueda de sinergias entre las políticas comerciales y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la reforma de la gobernanza internacional de la inversión extranjera directa. Asimismo, en el mediano plazo, contar con una base común de acuerdos similares entre países o agrupaciones de la región y la Unión Europea podría facilitar los esfuerzos por fortalecer la convergencia entre los distintos mecanismos de integración económica de la propia región.

2. Buscando nuevos espacios para dinamizar la inversión entre ambas regiones

- En el último bienio, el avance de la economía digital y la estabilidad de los precios de las materias primas en niveles inferiores a los alcanzados durante su ciclo de auge conformaron un panorama internacional en el que los principales movimientos de capitales en la forma de inversión extranjera directa se explicaron por la búsqueda de activos estratégicos o por procesos de consolidación sectorial en las economías avanzadas y en el que China irrumpió como un gran jugador global, mediante fusiones y adquisiciones en los Estados Unidos y la Unión Europea.
- En este escenario, las entradas de IED en las economías de América Latina y el Caribe se debilitaron y se focalizaron en servicios, manufacturas y energías renovables, quedando relativamente relegada la inversión extranjera directa dirigida a los recursos naturales. En particular, la IED desde la Unión Europea logró sostener una tendencia creciente en el período posterior a la crisis financiera global de 2008 y al finalizar el auge de precios de las materias primas, pero en 2015 y 2016 las inversiones europeas en América Latina y el Caribe disminuyeron, principalmente como resultado de menores inversiones en el Brasil.
- En este contexto, ambas regiones se enfrentan al desafío de identificar y explotar las oportunidades para reforzar sus vínculos en materia de inversión y fortalecer así una alianza estratégica que aporte al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, entre las áreas prioritarias de cooperación destacan, por ejemplo, las energías renovables, las telecomunicaciones y el fortalecimiento de las actividades de investigación y desarrollo (I+D). De este modo, las economías de América Latina y el Caribe podrán avanzar hacia actividades de manufactura avanzada y adaptarse a los nuevos requerimientos de la economía digital que están modificando los procesos productivos y los patrones de consumo. A su vez, el adelanto en esta dirección permite a las empresas de la Unión Europea consolidar su liderazgo internacional y avanzar en la exploración de nuevas ventajas derivadas de la participación de países en desarrollo en sus cadenas de valor.
- Las empresas de la Unión Europea tienen una presencia de larga data en los países de América Latina y el Caribe, lo que ha permitido la construcción de relaciones de negocio estables y que han sido de gran relevancia para las economías de ambas regiones. En la actualidad, las empresas transnacionales europeas están desempeñando un papel importante al invertir en energías renovables y telecomunicaciones, inversiones que representan un aporte hacia el desarrollo sostenible y el despliegue de infraestructura habilitante para la economía digital. A modo de ejemplo, puede mencionarse que en 2016 las energías renovables y las telecomunicaciones encabezaron la lista de anuncios de nuevas inversiones transfronterizas (*greenfield investment*) en América Latina y el Caribe (de cuyo valor total representaron el 18% y el 14%, respectivamente) y que las empresas de la Unión Europea lideraron este proceso, con el 63% de las inversiones anunciadas en energías renovables y el 44% de las anunciadas en telecomunicaciones.
- Los proyectos de empresas de la Unión Europea también lideraron las inversiones en investigación y desarrollo en América Latina y el Caribe: el 71% de las inversiones anunciadas en proyectos de I+D en los últimos cinco años corresponden a empresas de la Unión Europea. La ubicación de los centros de investigación aplicada, como los de Fraunhofer en Chile y el Brasil, demuestra la disponibilidad de capacidades de investigación para transitar hacia la manufactura avanzada en la región. Por otra parte, el espacio para el crecimiento en este ámbito es muy amplio, ya que la región todavía tiene una participación pequeña en el panorama mundial de las inversiones en I+D (un 4% en los proyectos de I+D, frente a un 13% en el total de los proyectos anunciados). En este sentido, las inversiones necesarias en I+D pueden fomentarse a través de una cooperación birregional aún más estrecha.
- Los flujos de inversión hacia la región deberían verse reforzados con el crecimiento y la recuperación económica en el horizonte, y con la necesidad cada vez mayor de enfrentar los desafíos globales mediante una relación fortalecida entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, que puede contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mejorar las estructuras productivas y generar las capacidades para una economía digital en ambas regiones.

F. La experiencia europea, un referente para el desarrollo de las empresas de menor tamaño y de las instituciones para su fomento

- La Unión Europea tiene una larga tradición de políticas de apoyo a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME). En 2000, el Consejo Europeo de Santa María da Feira (Portugal), reconociendo la importancia de estas firmas, aprobó la Carta Europea de la Pequeña Empresa y en 2008 se promulgó la Ley de la Pequeña Empresa, que estableció los principios estratégicos y los principales ejes de acción para estimular el desarrollo de las empresas de menor tamaño de la Unión Europea y de los Estados miembros.
- A partir de estas definiciones, la Unión Europea ha puesto en marcha instrumentos de apoyo de gran alcance, el principal de los cuales es el Programa para la Competitividad de las Empresas y las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME), con un presupuesto proyectado de 2.300 millones de euros para el período 2014-2020, a fin de estimular el acceso al financiamiento y a los mercados, mejorar el entorno de negocio y fomentar la cultura empresarial.
- Sobre esta base, mediante un esfuerzo de convergencia de las distintas políticas de fomento productivo, la Unión Europea y los países miembros han ido desarrollando un articulado sistema de apoyo que abarca temas de mucha relevancia para el fomento de las MIPYME de América Latina y el Caribe, como la incorporación de tecnologías digitales en los procesos productivos de las empresas de menor tamaño, el desarrollo de tecnologías avanzadas y el acceso a ellas (robótica, manufactura aditiva o impresión 3D y analítica de grandes datos, entre otras) y el diseño e implementación de estrategias de desarrollo de los territorios y sistemas productivos locales.
- Un diálogo fluido entre los actores institucionales públicos y privados de las dos regiones, el intercambio de buenas prácticas y la generación de proyectos de cooperación representan una oportunidad muy importante para el fortalecimiento de la institucionalidad de fomento de América Latina y el Caribe (como lo demuestra la experiencia del proyecto Euromipyme y el programa AL-Invest 5.0) y para sentar las bases de una mayor integración entre los sistemas productivos y empresariales de las dos regiones.
- Entre las principales líneas de la colaboración se deberían contemplar, a lo menos, tres aspectos: metodologías y formación de capacidades institucionales para el diseño de estrategias de fomento; conocimientos en tecnologías productivas, especialmente relacionados con aquellas que están en el centro de la cuarta revolución industrial, e intercambio de experiencias entre empresas.
- Desde el punto de vista metodológico, un diálogo entre instituciones de fomento encargadas del tema de las pequeñas y medianas empresas puede contribuir de manera significativa al desarrollo de las capacidades de las instituciones responsables de estos procesos. En particular, el análisis de la experiencia europea a la luz de la realidad político-institucional de América Latina y el Caribe proporciona elementos que pueden ser muy valiosos para estimular una reflexión crítica e impulsar posibles ajustes en las políticas de fomento de las MIPYME:
 - En la estrategia de desarrollo europea existe un alto grado de integración entre las políticas sobre las pymes. En primer lugar, la Unión Europea reconoce que las pymes tienen un papel decisivo para promover la consolidación de una base industrial fuerte —en la estrategia Europa 2020 las pymes son claves para alcanzar un desarrollo inteligente, sostenible e inclusivo. En segundo término, existe un esfuerzo permanente para garantizar la convergencia de las iniciativas surgidas en el ámbito de la estrategia sobre las pymes y las de promoción de la innovación (Horizonte 2020) con las de desarrollo territorial, como la estrategia de investigación e innovación para la especialización inteligente (*Research and Innovation Smart Specialisation Strategy* (RIS3)).
 - La dimensión territorial ha adquirido un rol central en la estrategia europea. Las iniciativas públicas para impulsar la competitividad y el desarrollo de las pymes deben ser diseñadas e implementadas otorgando un papel protagónico a la generación y consolidación de relaciones de cooperación entre las empresas de distintos tamaños y entre estas y las instituciones que conforman

- su ecosistema productivo. Por ejemplo, en el caso de la RIS3 se requiere un enfoque territorial integrado para el diseño y ejecución de la política. Las políticas deberán adaptarse al contexto local y reconocer que existen diferentes trayectorias posibles para la innovación y el desarrollo regional. Entre ellas se incluyen: i) el rejuvenecimiento de los sectores tradicionales a través de actividades de mayor valor agregado y nuevos nichos de mercado; ii) la modernización mediante la adopción y divulgación de nuevas tecnologías; iii) la diversificación tecnológica a partir de las especializaciones existentes en los campos relacionados; iv) el desarrollo de nuevas actividades económicas a través del cambio tecnológico disruptivo y las innovaciones de vanguardia, y v) el aprovechamiento de nuevas formas de innovación, como la innovación abierta y guiada por los usuarios, la innovación social y la innovación de servicios.
- De este modo, se refuerza la idea de que la política debe ser concebida como una acción colectiva, en la que el diálogo público-privado se vuelve clave para definir las prioridades de acción y construir el consenso que permita legitimar las intervenciones de fomento productivo.
 - El enfoque adoptado por la Unión Europea marca otra diferencia importante con respecto a la experiencia predominante en América Latina y el Caribe, en lo que concierne a los modelos de gobernanza de los programas e iniciativas de fomento. Estos contemplan una complementariedad de roles y funciones entre actores que operan en las instancias comunitarias, nacionales y territoriales, destacándose la dimensión regional como fundamental para la identificación de potencialidades, la movilización de recursos, la valorización de competencias y la construcción de espacios operativos de cooperación.
 - Otro elemento que caracteriza positivamente la experiencia europea es la estabilidad alcanzada por las políticas de fomento, lo que garantiza a las iniciativas en curso una proyección de mediano y largo plazo que trasciende los ciclos políticos de los países miembros y de la propia Unión Europea, permitiendo enfrentar procesos de transformación más profunda, que requieren de horizontes temporales más largos.
- En la esfera de la cooperación en materia de políticas públicas, un avance muy importante ha sido el proyecto Euromipyme, realizado en conjunto por la CEPAL y la Unión Europea. El objetivo principal del proyecto es mejorar las políticas de las MIPYME a nivel nacional, subregional y regional en los países de América Latina, para fomentar el crecimiento económico inclusivo, generando aumentos de la productividad y reduciendo la pobreza. Este propósito básico se despliega en cuatro dimensiones fundamentales: i) apoyar a los países de América Latina en el desarrollo, implementación y monitoreo de sus políticas, planes y estrategias nacionales, subregionales y regionales sobre las MIPYME; ii) fortalecer el diálogo entre los actores públicos y privados sobre políticas de MIPYME en América Latina para facilitar y mejorar el diseño de políticas en esta materia, en coordinación con el programa AL-Invest; iii) fortalecer la cooperación entre América Latina y Europa en los aspectos institucionales, técnicos y sociales de promoción de las MIPYME, y iv) apoyar el proceso de evaluación del programa AL-Invest.
 - El programa AL-Invest es uno de los proyectos de cooperación internacional más importantes de la Comisión Europea en América Latina y el Caribe. Se inició en 1994, buscando atraer inversiones europeas a la región, y con el tiempo su orientación cambió, para promover la internacionalización e impulsar la productividad de las MIPYME de América Latina. En 2015 la Comisión Europea lanzó la licitación para la quinta fase del programa, AL-Invest 5.0, denominada “un crecimiento integrador para la cohesión social en América Latina”. La Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (Estado Plurinacional de Bolivia) (CAINCO) coordina el consorcio de 11 organizaciones internacionales que ganó la licitación para ejecutar el proyecto en todo la región.
 - En el ámbito tecnológico, hay antecedentes interesantes de colaboración entre las dos regiones. Entre ellos destacan la mencionada experiencia del instituto Fraunhofer de Alemania en el Brasil y Chile y la extendida presencia del centro tecnológico del País Vasco, Tecnalia Corporación Tecnológica, en varios países de América Latina y el Caribe. El desarrollo de las nuevas tecnologías y, en particular, los desafíos planteados por la digitalización de la economía

abren nuevas oportunidades para que este tipo de cooperación sea más sistemática y, sobre todo, se oriente más decididamente hacia la integración de las MIPYME al mundo digital. La situación actual, en la que numerosos países de América Latina y el Caribe están revisando sus políticas de centros tecnológicos, ofrece además un escenario especialmente favorable para la creación de alianzas que permitan aprovechar y potenciar las capacidades acumuladas de las instituciones tecnológicas de las dos regiones. Las redes de centros tecnológicos europeos y los centros de innovación digital (*Digital Innovation Hubs*), que promueven proyectos colectivos entre los actores de determinados territorios para el desarrollo de tecnologías específicas, representan modelos interesantes y son socios potenciales para programas conjuntos que apunten a fortalecer las estrategias tecnológicas en la región.

- En cuanto a la cooperación productiva entre empresas, las experiencias desarrolladas hasta el momento han dado resultados poco satisfactorios, especialmente en lo que concierne a la participación de las MIPYME. La fuerte integración de estas empresas en su entorno local dificulta el desarrollo de estrategias de internacionalización basadas exclusivamente en los esfuerzos individuales y señala la necesidad de considerar como sujeto de estas políticas al conjunto de actores que conforman un ecosistema productivo. Los estudios y propuestas de cooperación entre aglomeraciones productivas (clústeres) de ambas regiones, elaborados por la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación UE-LAC), representan un buen ejemplo de cómo podrían estructurarse programas de colaboración entre territorios productivos.

G. Cerrando brechas en materia de infraestructura: nuevos espacios para la cooperación birregional

1. Infraestructura habilitante para el cambio estructural

- Para avanzar en un cambio estructural progresivo, como plantea la CEPAL, y cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, América Latina y el Caribe debe avanzar en el escalamiento de los servicios de infraestructura (transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento). En la actualidad, la provisión de estos servicios sigue siendo insuficiente, ineficiente e insostenible, lo que contribuye a perpetuar los desequilibrios estructurales de la región: escasa diversificación de la estructura productiva, rezago en el esfuerzo y el desempeño en materia de innovación, alta concentración del ingreso y la riqueza, y vulnerabilidad frente al cambio climático.
- En este ámbito la política pública ha sido deficitaria. Por una parte, los patrones de la inversión pública y privada en infraestructura muestran que América Latina y el Caribe

no ha podido movilizar los fondos necesarios para avanzar en el desarrollo del sector, ni siquiera en períodos de auge económico y altos precios de los recursos naturales. En cambio, la Unión Europea ha mostrado mayor dinamismo en la inversión destinada al despliegue y modernización de la infraestructura habilitante. Por otro lado, además de los bajos niveles de inversión, la escasa focalización de las medidas adoptadas por las autoridades en el ámbito de la infraestructura ha redundado en una provisión ineficiente de servicios y la ausencia de una infraestructura adecuada para los fines del desarrollo sostenible. En este sentido, destaca el escaso aprovechamiento que los países de la región han hecho del potencial de la integración de las infraestructuras, de manera de beneficiarse de economías de red y de alcance para reducir las brechas existentes.

- En este panorama, es posible plantear nuevos espacios de cooperación birregional que permitan avanzar en el despliegue de infraestructura habilitante para el cambio estructural:
 - La gobernanza de la infraestructura. La Unión Europea y sus países miembros han acumulado una valiosa experiencia en materia de políticas públicas de infraestructura, en la que destacan algunos elementos como gradualidad y permanencia, acumulación de conocimientos técnicos y fortalecimiento de la institucionalidad. En este sentido, el intercambio de buenas prácticas es una actividad de alta relevancia para las autoridades de la región.
 - Diseño de políticas de infraestructura y logística articuladas regionalmente. En América Latina y el Caribe, uno de los temas recurrentes en la implementación de políticas de logística y movilidad es la ausencia de información estadística e indicadores de operación que apoyen la toma de decisiones, el monitoreo y la evaluación de las acciones y políticas. En este ámbito, la experiencia europea en la generación de información estadística sectorial homogénea y comparable entre países ha sido clave para producir cambios en las políticas de transporte (distribución modal y eficiencia energética) y avanzar en la integración regional en términos de infraestructura y logística.
 - Nueva generación de políticas de logística y movilidad. Los Libros Blancos del transporte de la Unión Europea y su articulación con los planes y políticas nacionales de logística y movilidad constituyen un antecedente clave para apoyar el diálogo técnico y político respecto a la movilidad y la logística urbana en América Latina y el Caribe. En este contexto, destacan algunos aspectos como la movilización de la inversión pública y privada, el uso de las asociaciones público-privadas y los sistemas inteligentes de transporte, así como instrumentos de política para avanzar hacia una logística y movilidad sostenible. Además, podría aprovecharse la experiencia acumulada en mecanismos participativos con el sector privado, las universidades y la sociedad civil, para impulsar cambios en la manera de diseñar, regular y operar la infraestructura, permitiendo compatibilizar las necesidades del desarrollo económico con el progreso social y ambiental. Una temática de particular interés es la relevancia del transporte público en las ciudades latinoamericanas, frente a las tasas crecientes de motorización y de uso de transporte individual.
 - Integración logística y complementariedad energética para estimular el desacople entre crecimiento económico, consumo y extracción de recursos naturales. Para ello, compartir experiencias sobre mecanismos de fomento de la innovación, inversiones con bajo contenido en carbono, energías renovables no convencionales, capacitación y mayor profesionalización del sector de transporte y logística puede favorecer una mejor provisión de estos servicios en América Latina y el Caribe desde el punto de vista económico, social, ambiental e institucional.

2. Eficiencia energética en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París

- En la Unión Europea, la intensidad energética —es decir, la relación entre el consumo energético total y el PIB— ha presentado una tendencia virtuosa durante el último cuarto de siglo. Con una reducción constante (una caída del 40% en 25 años), se evidencia un sensible y positivo desacople del consumo de energía en relación con el crecimiento económico. Esta dinámica es el resultado, principalmente, del diseño e implementación de políticas públicas de eficiencia energética en la mayoría de la Estados miembros de la Unión Europea, cuyos efectos han sido oportunamente medidos a través de indicadores de desempeño generados por el programa Odysee-Mure, financiado por la Comisión Europea y ejecutado por el Organismo de Medio Ambiente y Gestión de la Energía (*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* (ADEME)) de Francia.

- Por otro lado, América Latina y el Caribe sigue presentando una baja intensidad energética en comparación con otras regiones. Sin embargo, la tendencia de los últimos 25 años no muestra progresos significativos. En consecuencia, existe un amplio margen para mejorar el uso productivo de la energía e incorporarlo a las estrategias y políticas energéticas que apuntan a dar cumplimiento al Objetivo 7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, es necesario impulsar y priorizar las políticas públicas de eficiencia energética que ya existen en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, pero que —por razones tanto políticas como económicas (subsidios y bajo precio del petróleo)— no están siendo implementadas.
- En la experiencia europea, resalta la importancia del monitoreo de las políticas públicas de eficiencia energética. En este sentido, desde 2011, la CEPAL ha liderado la creación y operación de la Base de Indicadores de Eficiencia Energética para América Latina y el Caribe (BIEE), una iniciativa similar al programa *Odysee-Mure*, que cuenta con el apoyo técnico del organismo ADEME de Francia y la cooperación financiera del Gobierno de Alemania. Los resultados de esta iniciativa son particularmente positivos: todos los países de América Latina se han integrado oficialmente al proyecto y cuatro países del Caribe se incorporaron en 2017.
- Sin embargo, en esta materia aún existe mucho espacio para profundizar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. De hecho, la región podría verse beneficiada de la experiencia europea en los siguientes ámbitos:
 - mecanismos regulatorios y económicos para incentivar la implementación de proyectos y programas de eficiencia energética, a nivel nacional y local;
 - marcos normativos para el fomento de empresas de servicios energéticos (*energy service companies*) dedicadas a mejorar la eficiencia de sistemas industriales, residenciales y comerciales.
 - Incorporación de la eficiencia en las políticas de transición hacia sistemas más sostenibles de generación, transmisión y distribución de energía, en concordancia con los compromisos expresados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.



Los recientes cambios económicos, políticos y sociales y la acelerada revolución digital, junto con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, son el nuevo telón de fondo para repensar la cooperación entre los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea. Una cooperación renovada y dinámica, con base en el multilateralismo, que vaya más allá de la integración comercial y que potencie la visión y valores compartidos por ambas regiones.

En el presente documento, que constituye un esfuerzo conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Unión Europea y la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC), se señala una serie de ámbitos en que es importante cooperar, sobre todo para las economías de desarrollo en transición. Se trata de factores que impulsan la inversión y la conformación de una verdadera integración productiva, que propician la transferencia tecnológica y la innovación, que favorecen la inclusión de las micro, pequeñas y medianas empresas, y que permiten mejorar la capacidad de respuesta de los Estados a las demandas ciudadanas. En definitiva, la tarea consiste en identificar cómo avanzar en la consecución de un cambio estructural progresivo con mayores niveles de productividad, con más y mejores puestos de trabajo y mayores salarios. Es decir, una cooperación que permita avanzar hacia sociedades más modernas, productivas e inclusivas.

