



Hacia la **transformación**  
del **modelo de desarrollo**  
en América Latina  
y el Caribe: **producción,**  
**inclusión y sostenibilidad**



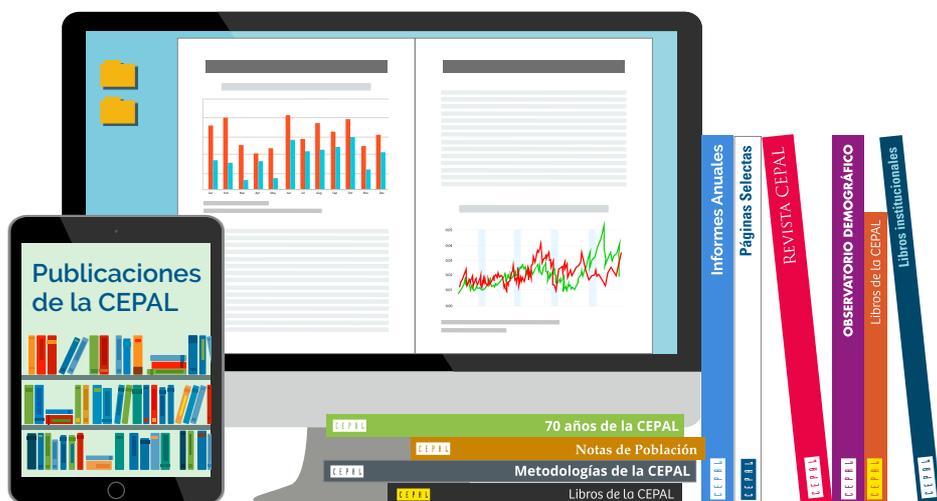
NACIONES UNIDAS

CEPAL

Trigésimo noveno  
período de sesiones  
de la CEPAL

Buenos Aires, | **2022**  
24 a 26 de octubre

# 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.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)



# Hacia la **transformación** del **modelo de desarrollo** en América Latina y el Caribe: **producción,** **inclusión y sostenibilidad**



NACIONES UNIDAS



Trigésimo noveno  
período de sesiones  
de la CEPAL

Buenos Aires, | **2022**  
24 a 26 de octubre

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo

**Raúl García-Buchaca**

Secretario Ejecutivo Adjunto

para Administración y Análisis de Programas

**Sally Shaw**

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

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

En la redacción participaron los siguientes funcionarios de la CEPAL: Martín Abeles, Alejandra Acevedo, Olga Lucía Acosta, José Eduardo Alatorre, Dale Alexander, Vianka Aliaga, Dillon Alleyne, Alberto Arenas de Mesa, Raquel Artecona, Hugo Beteta, Álvaro Calderón, Verónica Cano, Jean Baptiste Carpentier, Christine Carton, Simone Cecchini, Pablo Chauvet, Martín Cherkasky, Felipe Correa, Filipe Da Silva, Carlos de Miguel, Ana Luíza de Oliveira, Fabiana Del Popolo, Marco Dini, Lika Doehli Diouf, Artie Dubrie, José Durán, Andrés Espejo, Rodrigo Furtado, Marina Gil, Nicolo Gligo, Camila Gramkow, Ana Gúezmes, Michael Hanni, Sebastián Herreros, Mariana Huepe, Keiji Inoue, Valeria Jordán, Vera Kiss, Carlos Kroll, Andrea Laplane, So Jeong Lee, Mauricio León, José Luis Lewinsohn, Jesús López, Carlos Maldonado, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Jorge Mario Martínez Piva, Jorge Martínez Pizarro, Javier Meneses, Cielo Morales, Carlos Mussi, Georgina Núñez, Rolando Ocampo, Roberto Orozco, Machel Pantin, Franciss Peñaloza, Wilson Peres, Esteban Pérez, Noel Pérez, Willard Phillips, Ramón Pineda, Cecilia Plottier, Gabriel Porcile, Diane Quarless, Rayén Quiroga Martínez, Orlando Reyes, Juan Carlos Rivas, Claudia Robles, Monica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Indira Romero, Sebastián Rovira, Joseluis Samaniego, Jeannette Sánchez, Nunzia Saporito, Silvia Saravia, Lucía Scuro, Nyasha Skerrette, Zulma Sosa, Octavio Sotomayor, Elizabeth Thorne, Daniel Titelman, Daniela Trucco, Cecilia Vera, Paul Wander, Pablo Yanes y Romain Zivy.

Colaboraron, asimismo, los siguientes consultores de la CEPAL: Sofía del Villar, Álvaro Lalanne, Martín Lavalleja, Diego Messina, Lilián Romero, Ira Ronzheimer, José Ignacio Suárez y Belén Villegas.

Se agradece la colaboración de Rubén Contreras y Céline Van Herp.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

**Notas explicativas**

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad. Síntesis* (LC/SES.39/4), Santiago, 2022.

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

# Índice

<b>Prólogo.....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>I. Presente y futuro de la globalización: crisis, emergencia ambiental y revolución tecnológica.....</b>	<b>19</b>
<b>II. Estructura productiva y políticas para el desarrollo sostenible .....</b>	<b>25</b>
<b>III. Desigualdad, empleo y políticas sociales .....</b>	<b>29</b>
A. Transformación productiva y empleo .....	29
B. Protección social, crecimiento y resiliencia .....	34
<b>IV. La dimensión sectorial: los motores del desarrollo sostenible .....</b>	<b>37</b>
A. Transición energética.....	38
B. Electromovilidad .....	39
C. Economía circular .....	39
D. Bioeconomía.....	40
E. Industria manufacturera de la salud.....	41
F. Transformación digital .....	42
G. Economía del cuidado.....	43
H. Turismo sostenible .....	44
I. Mipymes y economía social y solidaria .....	44
<b>V. Políticas para la transformación del modelo de desarrollo .....</b>	<b>47</b>



## Prólogo

En un contexto regional macroeconómico, social y ambiental muy complejo, que exige repensar las políticas públicas de corto y largo plazo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cumple con su misión de presentar a los países de la región, con ocasión de su trigésimo noveno período de sesiones, una propuesta de reactivación económica y transformación de los modelos de desarrollo imperantes en América Latina y el Caribe.

Después de la peor crisis económica y social que ha atravesado la región, provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se viven hoy momentos de grandes dificultades e incertidumbres generadas por una serie de crisis en cascada: crisis climática, de salud, de empleo, social, educativa, de seguridad alimentaria, energética y de costo de la vida.

En el corto plazo, la región enfrenta grandes desafíos en materia de la política económica y social, ante la necesidad de conciliar políticas dirigidas a impulsar la reactivación económica, hacer frente a la inflación y la crisis de costo de la vida y mantener el apoyo a los hogares más vulnerables, junto con fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, con lo difícil que es la coyuntura mundial actual, son los factores estructurales de largo plazo los que plantean los retos mayores: incrementar la productividad, transformar los sistemas económicos y productivos para crear más y mejores empleos, avanzar hacia economías tecnológicamente más sofisticadas con bajas emisiones de carbono que permitan enfrentar el cambio climático,

reducir las brechas y las heterogeneidades estructurales, transformar los sistemas educativos en verdaderos motores de movilidad social y de crecimiento, eliminar las brechas de género y avanzar hacia sistemas universales de protección social en el marco de sólidos Estados de bienestar, por mencionar solo algunos de los más importantes.

Además, un proceso inflacionario en la economía mundial, de una forma que no se había experimentado en los últimos 20 años, está condicionando significativamente la política monetaria de las economías desarrolladas y de aquellas de la región. Las políticas de estímulos fiscales y monetarios adoptadas durante la pandemia han sido sustituidas por políticas más restrictivas, que se han expresado en aumentos de la tasa de política monetaria en casi todos los países de la región. Por otra parte, la situación fiscal de la mayoría de los países se ha deteriorado como resultado de los grandes esfuerzos fiscales que se hicieron para enfrentar los peores momentos de la crisis del COVID-19 y sus consecuencias sociales. La situación social en América Latina y el Caribe también se ha deteriorado, y se han producido aumentos considerables de los niveles de pobreza, que reflejan los efectos de la pandemia y de la contracción económica que la acompañó. Las desigualdades de ingresos también registraron un aumento significativo tras la irrupción de la pandemia, lo que conlleva un deterioro de las condiciones de vida y las expectativas económicas no solo de los segmentos más pobres, sino también de los estratos medios, con importantes implicaciones políticas y sociales. A esto se han sumado grandes flujos migratorios, a los que debemos atender.

Es fundamental dar sostenibilidad al gasto público y evitar ajustes que profundicen el proceso de desaceleración de la actividad económica y que comprometan el apoyo a los sectores más vulnerables. Esto implica ampliar el espacio fiscal y crear una gobernanza macroeconómica que permita que los ciclos económicos contractivos sean menos largos y profundos, y que los ciclos de expansión sean más sostenibles en el tiempo.

Además de enfrentar los difíciles retos que impone la actual coyuntura, las economías de la región deben abordar el desafío de revertir el bajo crecimiento de la productividad y de la inversión en las últimas tres décadas, que se ha transformado en una limitante estructural del desarrollo. Es necesario repensar las políticas productivas

para que la región se integre aceleradamente a las revoluciones tecnológicas que han cambiado el paradigma productivo. Las políticas productivas para la recuperación deben tener, además del adecuado marco macroeconómico y financiero, una dimensión sectorial. Aunque la especificidad sectorial debe ser definida en cada contexto nacional, la CEPAL propone prestar especial atención a, por lo menos, nueve sectores con alto potencial dinamizador y transformador: la transición energética, la electromovilidad, la economía circular, la bioeconomía, la industria manufacturera de la salud, la transformación digital, la economía del cuidado, el turismo sostenible y el sector conformado por las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) y la economía social y solidaria.

Las revoluciones tecnológicas generan olas de destrucción creadora con efectos socioeconómicos transformadores. El reto de política es lograr que las dinámicas creativas y de innovación vayan por delante y superen a las dinámicas destructivas, y que los sectores sociales y laborales afectados se beneficien de sistemas de protección social y de políticas activas de mercado laboral (inserción laboral y entrenamiento) para aprovechar las oportunidades del nuevo mundo del trabajo que la revolución tecnológica está creando.

También se debe impulsar una reactivación y transformación del aparato productivo que sea ambientalmente sostenible, ya que, de no ser así, no será exitosa para reducir los efectos del cambio climático. Los efectos derivados del cambio climático se experimentan más fuertemente en los países menos desarrollados, que, junto con ser los que menos emisiones de gases de efecto invernadero producen, están menos preparados para enfrentar sus consecuencias adversas.

La transformación de la estructura productiva necesaria en América Latina y el Caribe será el resultado de elecciones de política, tal como ha ocurrido en la historia de todos los países que han escapado de la trampa del ingreso medio y han llegado a ser países de ingresos altos, y no solo el resultado del destino en la dotación de factores. La dimensión institucional y de economía política en coevolución con la estructura productiva define el estilo de desarrollo. Los países que adoptaron políticas de transformación y diversificación productiva y las sostuvieron en el tiempo lograron mejores resultados en términos de crecimiento en el largo plazo que los que no las sostuvieron. Los

bajos niveles de inversión y productividad observados en los países de la región en las últimas tres décadas, así como su trayectoria decreciente, son resultado de la baja capacidad de dichos países de realizar y sostener los cambios requeridos en la estructura productiva y, con esto, en la cantidad y la calidad del empleo.

En América Latina y el Caribe se debe mejorar la capacidad institucional del Estado para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas necesarias para el cambio estructural sostenible. Las políticas públicas deben tener efectos disruptivos en la composición de la estructura productiva de la región, por lo que deben ser llevadas adelante por ministerios y secretarías que cuenten con influencia política y capacidades institucionales. Las iniciativas de política productiva, industrial y tecnológica requieren de apoyos institucionales y políticos, y de capacidades que permitan implementarlas de manera eficaz.

Los países también carecen de Estados y sistemas de bienestar sólidos. La transición hacia sistemas universales de acceso a ciertos bienes y servicios que son centrales para el bienestar y el aumento de la productividad (por ejemplo, la salud y la educación) constituye un desafío que aún no se ha incorporado plenamente en las políticas públicas de la región. El combate a la pobreza y a la desigualdad requiere de más empleo formal y políticas sociales que conduzcan a sistemas universales de protección social. En ambas dimensiones se deben considerar y atacar otras fuentes de desigualdad, como las vinculadas al género, la condición étnico-racial o la edad, y aquellas que se relacionan con el deterioro ambiental. La protección social universal no solo es un imperativo moral del desarrollo, sino que además contribuye tanto a la justicia social como al crecimiento y la capacidad de adaptación de la economía, y por ello la región debe proponerse avanzar hacia Estados de bienestar.

Superar los problemas que frenan a la región y la mantienen en una trayectoria de lenta inversión, bajo crecimiento y alta desigualdad exige aplicar una amplia gama de políticas, macroeconómicas, sociales, ambientales y productivas, con una fuerte dimensión sectorial. De las estrategias y políticas que la CEPAL propone en su trigésimo noveno período de sesiones surgen algunos elementos que deben destacarse: la urgencia de recuperar la inversión y el crecimiento; el reconocimiento de que el papel del Estado es crucial e insustituible

en todas sus dimensiones, desde la articulación de propuestas y la provisión de financiamiento en una escala poco accesible para el sector privado hasta la definición de modelos de regulación y la formulación y aplicación de políticas; la necesidad de articular las políticas sectoriales con las de alcance general, y también de generar ámbitos de negociación, decisión y acción con participación de los diversos actores, reconociendo sus diferentes capacidades, ventajas y limitaciones.

Esta agenda es ambiciosa, pero este no es un momento para cambios graduales ni tímidos, sino decididos y transformacionales. Solo elevando el nivel de ambición se podrá responder a la cantidad de retos y choques simultáneos, y a la complejidad de las economías y las sociedades de nuestra región. Para articular las estrategias y las políticas propuestas, y asegurar su implementación efectiva y su ajuste a las nuevas realidades a lo largo del tiempo, se requieren nuevas formas de gobernanza experimentalista, basadas en procesos iterativos y participativos de formulación e implementación de políticas. En algunos casos serán necesarios nuevos pactos fiscales, productivos, sociales y ambientales para superar los problemas de la coyuntura actual y transitar a largo plazo hacia sociedades sostenibles, cohesionadas y resilientes, características de los Estados de bienestar que la región necesita construir en el marco de economías más eficientes y productivas.

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



## Introducción

El contexto internacional presenta profundas incertidumbres sobre su trayectoria en los próximos años. El bajo crecimiento y las presiones inflacionarias derivados de la crisis provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) se han visto acentuados por la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania, que ha agudizado las tensiones geopolíticas, la desaceleración del comercio y el crecimiento mundiales, la inflación y la volatilidad del sistema financiero global.

A esto se suman los desafíos que se originan en los cambios observados en la dinámica de la globalización, asociados con las diversas revoluciones tecnológicas convergentes que están modificando el paradigma productivo, los modelos de negocios, las cadenas de suministro y los flujos del comercio de bienes y servicios, así como nuevas realidades geopolíticas que también han afectado la composición del comercio mundial y la dinámica de las llamadas “fábricas mundiales”.

El actual contexto mundial se caracteriza por lo que numerosos analistas y organismos internacionales han calificado como una serie de crisis en cascada, entre las que se incluyen las crisis climática, de salud, de empleo, social, educativa, de seguridad alimentaria, energética y de costo de la vida, todas las cuales afectan con diversa intensidad y variadas características a numerosos países, incluidos todos los de América Latina y el Caribe.

En el caso de la región, los retos que plantean los diversos choques recientes, en particular la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania y sus consecuencias, así como los cambios estructurales de más largo plazo en la globalización y en materia climática, se ven incrementados en la medida en que vienen a exacerbar y profundizar los viejos problemas estructurales en términos de desigualdad, productividad, heterogeneidad productiva, informalidad laboral, bajo acceso a los sistemas de protección social, brecha digital, desigualdad de género y educación. Estas características estructurales de la región, y las demandas sociales y políticas asociadas, no solo comprometen la capacidad de avanzar hacia un crecimiento y un desarrollo ambientalmente sostenibles, sino que también afectan la capacidad de los países de responder a los choques externos, a las exigencias del ciclo económico y a las transformaciones de más largo plazo.

En el corto plazo, esta situación se ha traducido para la región en grandes desafíos en materia de la política económica y social, ya que se deben conciliar políticas dirigidas a impulsar la reactivación económica, hacer frente a la inflación y brindar apoyo a los hogares más vulnerables, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por ello, la región requiere políticas públicas con un foco y una direccionalidad muy claros —que cuenten con el espacio necesario para impulsar un proceso de reconstrucción con transformación—, así como el fortalecimiento de la institucionalidad pública. El conjunto de medidas que las economías de la región necesitan no solo deben reactivar los sistemas económicos y productivos, sino que simultáneamente deben reconstruirlos y transformarlos para avanzar hacia economías bajas en carbono y de alto contenido tecnológico que permitan enfrentar el cambio climático, junto con reducir las brechas, las heterogeneidades estructurales y los dualismos históricos que caracterizan a los países de la región.

Estos son algunos de los desafíos que se analizan en el presente documento. Por una parte, se exploran los retos de corto plazo que deben abordar las políticas macroeconómicas y sociales para reactivar la economía y brindar protección a los hogares más vulnerables. Por otra, se analizan la estructura productiva y las políticas sectoriales que permitan guiar a los países de la región hacia una senda de desarrollo sostenible.

## Desafíos para una reactivación sostenible

Después de la baja tasa de crecimiento económico del 0,6% registrada como promedio anual en el período 2014-2019, una contracción histórica del 6,9% en 2020 y una recuperación del 6,5% en 2021, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que las economías de la región crecerán un 3,2% en 2022. De igual forma, se espera que en los años venideros la desaceleración del crecimiento se acentúe y la región retome la senda de bajo crecimiento que ha venido exhibiendo.

Recientemente, el menor crecimiento de la actividad económica ha estado acompañado de un significativo aumento de la tasa de inflación. En junio de 2022, la inflación a 12 meses presentó un promedio regional del 8,4%, equivalente a más de dos veces el valor del promedio observado entre enero de 2005 y diciembre de 2019, del 4,1%.

La dinámica de la inflación ha condicionado significativamente la política monetaria de los países de la región, y las políticas de estímulos adoptadas tras el inicio de la pandemia han sido sustituidas por políticas más restrictivas, que se han expresado en fuertes aumentos de la tasa de política monetaria en casi todos los países de la región. A pesar de estos esfuerzos, se espera que la inflación se mantenga alta en el futuro cercano, debido a la relevancia que tienen en su determinación ciertos factores de oferta, en particular los precios de rubros clave como los alimentos, los fertilizantes y los combustibles.

Por su parte, la situación fiscal de los países de la región se ha deteriorado debido a los considerables esfuerzos fiscales que se hicieron para enfrentar los peores momentos de la crisis del COVID-19 y sus consecuencias sociales. Para el promedio de los países, el déficit fiscal ha aumentado respecto de la situación anterior a la pandemia, así como los niveles de endeudamiento. En 2020, la deuda pública bruta del gobierno central de los países de América Latina llegó a representar el 56,6% del PIB y en 2021 se registró una disminución hasta el 53,4% del PIB, si bien se mantienen niveles históricamente altos, similares a los observados hace 20 años. Esto ha redundado en una significativa desaceleración del gasto fiscal respecto al de 2020, particularmente de los gastos en subsidios y transferencias corrientes.

En tanto, en el Caribe la deuda pública bruta del gobierno central representó un 89,3% del PIB en 2020 y tuvo una ligera disminución al 88,1% del PIB en 2021. Estos altos niveles de endeudamiento se acentúan en seis países cuyos niveles de endeudamiento son superiores al 90% del PIB.

De manera concomitante con lo anterior, la situación social en la región también se ha deteriorado y se han producido aumentos considerables de los niveles de pobreza, que reflejan los efectos de la pandemia y de la recesión económica que la acompañó. Para 2020, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calculó que la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron, respectivamente, al 33,0% y el 13,1% de la población regional. En 2021, la incipiente recuperación de las economías se tradujo en una caída muy modesta de la pobreza, que fue del 32,1%, y un aumento marginal, pero continuo, de la pobreza extrema, que alcanzó el 13,8%. La desigualdad de ingresos también registró un aumento significativo tras el inicio de la pandemia, con lo que se detuvo la tendencia a la caída que venía observándose en la región desde 2002. Como se analiza en el capítulo III, este aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso conlleva una creciente debilidad de los estratos medios, lo que tiene importantes implicaciones políticas y sociales.

De esta manera, el contexto en que se sitúa el diálogo sobre las políticas públicas en la región está caracterizado por importantes restricciones en el espacio de políticas macroeconómicas, combinadas con crecientes demandas sociales. Es en este marco donde los países de la región deben adoptar políticas que les permitan dinamizar el crecimiento sostenible, atenuar las presiones inflacionarias, generar empleo de calidad y mitigar los costos sociales, junto con reducir la pobreza y la desigualdad. Todo esto plantea importantes retos a los sistemas políticos y de gobernanza y a las capacidades técnicas, operativas y políticas de las instituciones públicas.

En materia fiscal, es necesario ampliar el espacio fiscal para dar sostenibilidad al gasto público y evitar ajustes innecesarios que profundicen el proceso de desaceleración de la actividad económica y que comprometan el apoyo a los sectores más vulnerables. Para ello, la región tiene opciones de política de corto plazo que permitirían aumentar los ingresos fiscales a través de medidas para reducir

la evasión tributaria, revisar gastos tributarios a fin de reducir las pérdidas recaudatorias y adecuar los códigos tributarios a nuevas buenas prácticas en la tributación internacional y la economía digital. En el mediano plazo, es necesario consolidar el impuesto a la renta a las personas físicas, extender el alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, revisar y actualizar los marcos fiscales para la explotación de recursos no renovables y considerar impuestos ambientales y relacionados con problemas de salud pública. Para llevar adelante esta agenda se requerirá la generación de pactos fiscales y sociales que permitan dar viabilidad a reformas de los marcos tributarios en la región.

En materia monetaria, las autoridades deben reconocer que la estabilidad de precios es un elemento clave de la estabilidad macrofinanciera, pero no es el único; también están la estabilidad cambiaria y el manejo del ciclo económico y de los flujos de capitales, como ha quedado en evidencia durante la pandemia. Esto es fundamental para que la política monetaria compatibilice la estabilidad de precios con la necesidad de recuperar el crecimiento y la inversión.

La política macroprudencial en la región cuenta con un margen de maniobra relativamente amplio y puede coadyuvar a la conducción de la política monetaria. Su uso ha ido aumentando desde la crisis financiera mundial de 2008, y se intensificó en el contexto de la crisis generada por la pandemia de COVID-19. En un contexto como el actual, en que se debe estabilizar la inflación, sin profundizar el cuadro recesivo, es necesario que los bancos centrales usen de manera complementaria todas las herramientas a su disposición, tanto convencionales como no convencionales.

Así, políticas monetarias convencionales, como el ajuste de la tasa de interés o el manejo del encaje legal, deben ser complementadas con otras políticas macroprudenciales como aumentos de las provisiones vinculadas a créditos de mayor riesgo, para reducir el crecimiento del crédito, si esto se considera necesario. De igual forma, para atenuar la volatilidad cambiaria y su impacto en la dinámica de los precios, resulta conveniente complementar el uso de la tasa de política monetaria (TPM) con otras medidas como las intervenciones en los mercados de divisas (tanto en los mercados al contado (*spot*) como en los de derivados),

a fin de atenuar la volatilidad excesiva, y medidas macroprudenciales (como los encajes a los depósitos en divisas) vinculadas a la gestión de los flujos de capitales.

Además de enfrentar los difíciles retos que impone la actual coyuntura, las economías de la región también deben abordar el desafío de revertir el bajo crecimiento que ha presentado la inversión en las últimas tres décadas, que se ha transformado en una limitante estructural del desarrollo.

Un aumento de la inversión permitiría remover barreras que inhiben la adopción de nueva y mejor tecnología y que, por lo tanto, no permiten un incremento de la productividad en las economías de la región.

Un elemento que se debe destacar es que la inversión pública en América Latina y el Caribe es baja en términos absolutos y relativos en comparación con la de otras regiones del mundo. En promedio, la formación bruta de capital fijo del gobierno general en la región se ha ubicado significativamente por debajo de los niveles registrados en las economías emergentes y en desarrollo de Asia durante las últimas décadas, período en que los países asiáticos construyeron economías dinámicas y diversificadas (véase el gráfico 1).

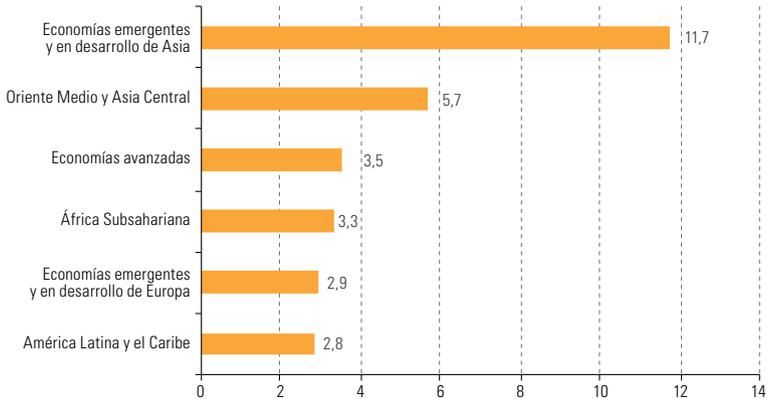
El limitado flujo de inversión se ha traducido en un acervo de capital público insuficiente para proveer los servicios económicos y sociales, dinamizar el crecimiento y sentar las bases para un desarrollo sostenible e inclusivo en la región.

La región enfrenta diversos desafíos en el corto plazo, ante los cuales se requiere conciliar distintas políticas dirigidas a impulsar la reactivación económica y a hacer frente a la aceleración inflacionaria y a la crisis de costo de la vida. Además, es importante mantener el apoyo a los hogares más vulnerables, junto con fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

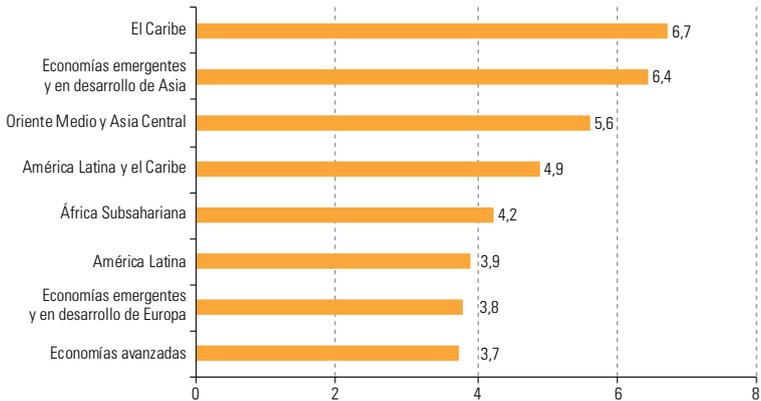
Una característica de la dinámica económica de los países de la región es la alta volatilidad real y el hecho de que tiene grandes limitaciones para sostener las fases expansivas del ciclo económico, que suelen ser más cortas y menos intensas que en otras regiones, mientras que las fases recesivas suelen ser similares. La volatilidad de la inversión excede la volatilidad del producto, y ha tendido a aumentar desde la década de 1990.

**Gráfico 1**  
**Agrupaciones y regiones seleccionadas: formación bruta de capital fijo del gobierno general, 2019**  
*(En porcentajes del PIB, sobre la base de precios constantes)*

**A. Promedio ponderado**



**B. Promedio simple**



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

**Nota:** Los promedios ponderados se calculan sobre la base del PIB en paridad del poder adquisitivo en dólares internacionales a precios corrientes.

Esta característica de los ciclos económicos impone a la región el desafío de construir una gobernanza macroeconómica que mejore su capacidad para enfrentar y suavizar los efectos de choques adversos mediante políticas anticíclicas que, junto con potenciar la fase expansiva, dinamicen la inversión. Esta gobernanza macroeconómica es crucial para enfrentar los desafíos de transformación productiva y apoyar este proceso en el largo plazo.

En lo que sigue, se presentan los principales mensajes y recomendaciones de políticas que se entregan en cada uno de los capítulos de este documento.

## **I. Presente y futuro de la globalización: crisis, emergencia ambiental y revolución tecnológica**

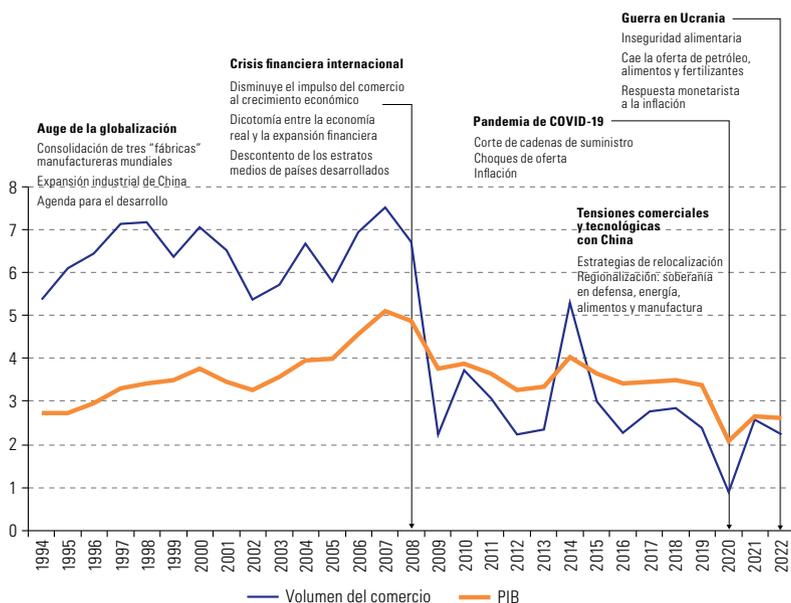
En el capítulo I se enfatiza que, más allá de las condiciones y restricciones internas, la situación económica, social y de sostenibilidad ambiental de los países de América Latina y el Caribe está determinada por las condiciones externas. Como se observa en el gráfico I.1, la economía mundial ha estado sujeta a partir de 2008 a una serie de choques que han afectado a los países de la región. Entre estos destacan la crisis financiera mundial del período 2008-2009 y las tensiones económicas a partir de 2017 entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y China, por otra, seguidos a partir de 2020 por la crisis de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y, desde febrero de 2022, la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania.

El proceso inflacionario que se inició en el segundo semestre de 2020 y se vio agudizado por la guerra en Ucrania ha llevado a los bancos centrales a disminuir los impulsos a la demanda agregada a través del aumento de las tasas de política monetaria y de la reducción de los programas de compra de activos. Este tipo de políticas pueden resultar poco efectivas para anclar las expectativas inflacionarias si estas responden a factores vinculados a la guerra, los problemas en las cadenas de suministro y los aumentos de los costos del transporte internacional. Más aún, una política monetaria restrictiva implicaría un menor impulso a la actividad económica y mayores riesgos para los sistemas financieros, lo que podría acentuar el riesgo de estancamiento, en especial dada la simultaneidad en el movimiento de las tasas de interés al alza por parte de los principales bancos centrales.

**Gráfico 2**

**Auge y ralentización de la globalización: variación anual del PIB mundial y del volumen del comercio internacional de bienes, 1994-2022<sup>a</sup>**

(En porcentajes, medias móviles de cinco años)



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

<sup>a</sup> Las cifras para 2022 son proyecciones.

Para las economías emergentes, incluidas las de América Latina y el Caribe, el cuadro es más complicado, pues el combate a la inflación ha acentuado el endurecimiento de las condiciones financieras globales y aumentado la volatilidad en los mercados financieros y la aversión global al riesgo. Esto ha afectado los flujos de capital hacia los mercados emergentes, induciendo importantes depreciaciones de las monedas y aumentando el impacto de los choques provenientes del incremento del precio de la energía y de los alimentos.

Las dinámicas cíclicas de la economía mundial ocurren en un contexto en que la emergencia ambiental y la revolución tecnológica son las dos megatendencias que están transformando de manera estructural el proceso de globalización, y en particular el comercio y las cadenas de valor.

Mientras la economía mundial experimenta el riesgo creciente de la estanflación, las sociedades también enfrentan una crisis ambiental cada vez más aguda y asimétrica. Las expresiones más alarmantes de la crisis ambiental son la pérdida de biodiversidad y ecosistemas, la contaminación y la amenaza del cambio climático. Para evitar los peores impactos del cambio climático y limitar el aumento de la temperatura a un máximo de 1,5 °C, se requiere una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a 2030 en un rango de entre un 38% y un 63% con respecto a las emisiones de 2019. Para mediados de siglo, las emisiones deberán reducirse entre un 75% y un 98%, lo que implica que la economía mundial deberá ser neutral en emisiones de carbono en ese momento.

Las causas y los efectos del cambio climático operan con una doble asimetría. Los países más desarrollados son los que más participan en la generación de emisiones de gases de efecto invernadero y están mejor preparados para afrontar los efectos negativos del cambio climático, en tanto que los países menos desarrollados son los que menos emisiones producen y están menos preparados para enfrentar sus efectos adversos. Por otro lado, dentro de los países, los grupos más ricos producen más emisiones per cápita y están mejor preparados para enfrentar los efectos del cambio climático, mientras que los grupos más pobres se encuentran en la situación contraria.

En este contexto, la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania ha provocado un nuevo aumento de los precios de la energía, cuyo efecto en la transición energética no es aún claro. Por un lado, los altos precios de los combustibles generan un incentivo para la sustitución de combustibles fósiles por energías renovables. Sin embargo, los altos precios también pueden fomentar una nueva oleada de inversiones en este sector.

Por su parte, la pérdida y la degradación de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas terrestres y marinos tienen importantes implicaciones para los sistemas productivos y el bienestar social y contribuyen a profundizar las crisis globales.

Otra transformación importante durante la última década es la que han impulsado las tecnologías digitales, que han propiciado la creación de nuevos bienes y servicios, nuevos modelos de negocios

y redes de valor, así como el surgimiento de nuevas empresas que han llevado a la reconfiguración de ciertas industrias y han adquirido una preponderancia global. Estas olas de destrucción creadora tienen efectos socioeconómicos transformadores, capaces de alterar las trayectorias de desarrollo de los países en términos de generación y distribución de la riqueza, debido a sus potenciales efectos en el bienestar, la productividad y la sustentabilidad medioambiental. Se trata de un cambio de paradigma tanto productivo como de empleo, que está acelerando el ritmo de transformación en el mundo de la producción y en el mundo del trabajo. El reto de política es lograr que las dinámicas creativas y de innovación vayan por delante y superen a las dinámicas destructivas, y que los sectores sociales y laborales afectados se beneficien de sistemas de protección social y de políticas activas de mercado laboral (inserción laboral y entrenamiento) para aprovechar las oportunidades del nuevo mundo del trabajo que la revolución tecnológica y digital está creando.

Para potenciar la contribución de la transformación digital en la reactivación y la reconstrucción tras los daños causados por la pandemia, así como en la superación de problemas estructurales, es necesario contar con marcos integrados de política y mecanismos de gobernanza y ejecución que incidan en los factores básicos o impulsores de la transformación digital, tales como la infraestructura de conectividad, los marcos regulatorios, los recursos humanos capacitados y las arquitecturas institucionales y de gobernanza. Sin una perspectiva sistémica de la digitalización, que reduzca las desigualdades de acceso y nivele el campo de juego, los efectos positivos podrían transformarse en factores adversos en términos de concentración y desigualdad. Esto es especialmente relevante para los países en desarrollo, que se encuentran lejos de la frontera tecnológica y basan sus ventajas competitivas en la abundancia de mano de obra poco calificada y de recursos naturales, insumos cuya relevancia relativa podría disminuir como resultado de la expansión de la robótica y la inteligencia artificial y la mayor eficiencia asociada a soluciones inteligentes.

La conjunción de la ruptura de la sinergia entre las tres “fábricas mundiales” de la globalización —Asia Oriental y Sudoriental, Europa y América del Norte— y la guerra en Ucrania podría reforzar los

movimientos de los países hacia la autosuficiencia o la soberanía en materias como la salud, la seguridad alimentaria, el acceso a fuentes de energía renovables y no renovables, y la producción de bienes manufacturados considerados estratégicos, ya sean de alta tecnología (microprocesadores) o de tecnologías maduras (fertilizantes), así como hacia el control nacional o regional sobre las empresas que los producen. Las tendencias a la regionalización del mercado mundial podrían ser reforzadas privilegiando la localización de las inversiones en economías cercanas geográficamente o según criterios de seguridad nacional. En este sentido, se perfila con creciente claridad una nueva etapa de la globalización con al menos dos características: i) una tendencia a la superposición o gravitación de lo geopolítico sobre lo económico en las decisiones de inversión y en la organización de las cadenas de suministro en el ámbito mundial, que se refleja en diversas formas de un renovado regionalismo, y ii) una tendencia, que ya es muy clara en las estadísticas, hacia un alto dinamismo del comercio de servicios, bastante mayor que el dinamismo del comercio de bienes, asociado con la revolución digital, el comercio electrónico y el comercio de servicios habilitados o facilitados por las tecnologías de la información y las comunicaciones y la Internet. Estas tendencias relativamente nuevas presentan tanto retos como oportunidades para los países de la región, vinculados a factores como la deslocalización cercana (*nearshoring*) y a posibilidades de insertarse en nuevas cadenas de valor, no solo de bienes sino también de servicios.

La crisis financiera mundial, las tensiones presentes en la globalización, la pandemia y los efectos de la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania han golpeado a una región que presenta un cuadro de bajo crecimiento, insuficiente inversión, desindustrialización, informalidad laboral y desaprovechamiento del mercado regional. Los factores que han llevado a la región a bajas tasas de crecimiento y especialización en sectores de baja intensidad tecnológica y escaso dinamismo de la demanda externa se han conjugado con una aceptación muy limitada de planteamientos de políticas productivas, es decir, de políticas que impulsen la creación de nuevos sectores con ventajas competitivas precisamente en materia tecnológica y de demanda externa. Incluso en la actual coyuntura en que las economías desarrolladas han puesto en marcha poderosos planes industriales

orientados a la sostenibilidad y la soberanía energética y tecnológica, los países de la región mantienen posturas ambiguas o solamente declarativas en relación con las políticas de desarrollo productivo.

Como ha reiterado la CEPAL, esta dinámica económica se combina con dinámicas sociales de exclusión y desigualdad derivadas de estructuras productivas poco dinámicas, sistemas educativos y de formación profesional poco inclusivos y una cultura que alimenta y reproduce diversos tipos de discriminación y exclusión, así como con una crisis ambiental de alcance mundial que afecta desproporcionadamente a la región. Este cuadro es origen y a la vez resultado de serias deficiencias en el actual modelo de desarrollo, cuya superación requiere esfuerzos concentrados de política y de acción colectiva de las sociedades en todos los ámbitos que abordan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Profundizar en este diagnóstico y presentar propuestas de política para la acción es la tarea que se encara en los capítulos siguientes.

## II. Estructura productiva y políticas para el desarrollo sostenible

En el capítulo II del documento se analizan las fuerzas estructurales que determinaron el desempeño de América Latina y el Caribe en los últimos 30 años, sobre la base de un análisis comparativo con otras regiones, para identificar los factores que incidieron en que las economías de la región no hayan logrado la convergencia en cuanto a capacidades e ingresos con las economías más desarrolladas. El punto de partida es la constatación de que la economía internacional está formada por un conjunto de países con asimetrías muy marcadas en términos económicos, productivos y tecnológicos, que muestran una interacción estrecha con los aspectos distributivos y de bienestar, en la que la causalidad va en ambas direcciones.

Dos son los principales argumentos que se plantean en este capítulo. El primero es que los países que alcanzaron tasas más elevadas de crecimiento y que redujeron sus diferencias de ingreso per cápita con los países más avanzados (convergencia) fueron los que lograron diversificar su estructura productiva hacia sectores más intensivos en tecnología y con mayor dinamismo de la demanda en los mercados mundiales. En otras palabras, la estructura productiva importa: no es lo mismo producir bienes intensivos en tecnología que bienes de baja intensidad tecnológica, y tampoco es lo mismo producir bienes cuya elasticidad ingreso de la demanda es alta que bienes cuya demanda se expande lentamente en el mercado mundial. Hay patrones de especialización más dinámicos que otros (tanto del lado de la oferta como de la demanda), y eso determina el desempeño de las economías a largo plazo.

El segundo argumento es que la transformación de la estructura productiva es el resultado de elecciones de política y no un destino vinculado a la dotación de factores. La dotación de factores imprime un sello a la trayectoria de crecimiento, pero en qué casos dichos factores son una trampa o un soporte para ese crecimiento depende de las políticas. La dimensión institucional y de economía política, en evolución conjunta con la estructura productiva, definen el estilo de desarrollo. Los países que adoptaron políticas de transformación y diversificación productiva y las sostuvieron en el tiempo lograron mejores resultados en términos de crecimiento a largo plazo que los que no las sostuvieron. Entender los casos de éxito en materia de convergencia internacional exige entender cómo mediante las políticas se rediseñaron precios e incentivos para estimular la emergencia de nuevos sectores dinámicos.

Algunos sectores de la economía tienen mayor contenido tecnológico, generan más oportunidades de innovación y aprendizaje y logran saltos de productividad más significativos que otros. En la medida en que la producción y las exportaciones de un país estén más concentradas en esos sectores, habrá mayor probabilidad de que la innovación y la productividad ocurran a tasas más elevadas que en países especializados en sectores de menor contenido tecnológico. Los datos a nivel internacional indican que en el Japón y los “tigres asiáticos”, el 61% de las exportaciones de bienes proviene de los sectores de proveedores especializados y basados en ciencia, frente al 52% en los Estados Unidos y al 21% en el caso de América Latina y el Caribe. Respecto de las exportaciones de servicios, la participación de los servicios modernos es superior en las economías avanzadas, donde representan cerca del 40% del total, frente a menos del 30% en las economías emergentes o en desarrollo (excepto China). En particular, América Latina y el Caribe es una de las regiones con menor participación de los servicios modernos en las exportaciones, donde alcanzan un 19,6% de los servicios totales, lo que da cuenta del gran potencial de crecimiento y transformación estructural de la producción y el empleo.

Otro indicador que afecta la expansión de la demanda y los mercados externos son las elasticidades ingreso de los productos exportados y su peso en la canasta exportadora de cada país. La elasticidad ingreso de la demanda tiende a ser más elevada en los bienes asociados a las manufacturas, en particular las de mayor intensidad tecnológica, y más reducida en los bienes asociados a recursos naturales. Además,

la demanda externa de esos productos no solo es menos dinámica, sino que está más sujeta a fuertes fluctuaciones e inestabilidad de precios y mercados.

Estos datos indican que la intensidad tecnológica y la elasticidad ingreso de la demanda tienen un alto grado de superposición y pueden interactuar positivamente y generar círculos virtuosos. Esta es una fuente importante de retornos crecientes entre innovación, cambio estructural y crecimiento. En suma, hay retornos crecientes en que la innovación y la expansión de los mercados (y de la demanda efectiva) se apoyan mutuamente.

Existen, además, datos que indican que el aumento de la complejidad económica está estrechamente relacionado con la reducción de la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de valor, así como de emisiones de gases de efecto invernadero per cápita, una vez que se controla por el nivel del PIB. Ello se debe, por una parte, al aumento del peso de las manufacturas en el PIB, que son menos intensivas en emisiones, y, por otra parte, a que las innovaciones, tecnologías, prácticas y soluciones bajas en carbono implican necesariamente un aumento de la cantidad de conocimiento que está incorporado a la estructura productiva de una economía, lo que define la complejidad económica. Así, el cambio estructural no solo permite avanzar hacia segmentos de mayor valor económico, sino también reducir la contaminación emitida por cada unidad de valor económico.

Los bajos niveles y la trayectoria decreciente de inversión y productividad observados en las últimas tres décadas son resultado de la escasa capacidad de los países de la región para realizar y sostener los cambios necesarios en la estructura productiva.

Además, la inversión pública no ha actuado como una fuerza propulsora de la inversión privada. En 2019, la formación bruta de capital fijo del gobierno general en la región alcanzó un promedio ponderado del 2,8% del PIB, lo que contrasta significativamente con los valores observados en las economías avanzadas, así como en las economías emergentes y en desarrollo de Asia. El bajo nivel de inversión pública de la región queda en evidencia cuando se compara con el de las economías emergentes y en desarrollo de Asia (promedio ponderado del 2,8% y del 11,7% del PIB, respectivamente), impulsado por el dinamismo registrado en China, que en 2019 dedicó el 17,3% del PIB a la inversión pública.

Junto con el mal desempeño de la productividad y la inversión, a partir de la década de 1990, en los países de América Latina y el Caribe se observa un debilitamiento de las políticas productivas y de la capacidad institucional del Estado.

Si bien los países de la región han implementado políticas de desarrollo productivo, el conjunto de intervenciones no ha tenido efectos disruptivos en la composición de la estructura productiva de América Latina y el Caribe debido a las características de las políticas implementadas y de la institucionalidad que las ha impulsado. Muchas veces, estas políticas se interrumpieron o se asignaron a ministerios y secretarías con reducida influencia política y escasas capacidades institucionales. Las iniciativas de política productiva, industrial y tecnológica no se abandonaron por completo, pero tampoco lograron los apoyos institucionales y políticos y las capacidades que permitieran implementarlas de manera eficaz.

Lo expuesto pone en evidencia la importancia de contar con políticas de desarrollo productivo más proactivas, que tengan como objetivo promover la sofisticación tecnológica y la diversificación productiva, acelerar el crecimiento de la productividad y los procesos de aprendizaje, elevar las capacidades de innovación, promover encadenamientos productivos, aumentar las capacidades de asimilación de tecnologías medias y altas, incursionar en nuevas industrias, mercados y cadenas de valor y cambiar el patrón perverso de transformación estructural por uno virtuoso donde los trabajadores se desplacen de sectores de baja productividad a sectores de más alta productividad. Es precisamente en las políticas de desarrollo productivo donde se encuentra la principal “caja de herramientas” para lograr estos objetivos e influir sobre los patrones de cambio estructural, crecimiento y empleo.

El COVID-19 ha causado enormes daños en el tejido productivo de todos los países. Detrás de la drástica contracción económica de 2020 hay una tragedia en términos de empleo y de daños graves al tejido productivo y al capital humano, índices elevados de cierre de empresas y sectores gravemente dañados, cuya recuperación tardará años.

Si antes de la pandemia ya era evidente la necesidad de un cambio en las políticas de desarrollo productivo, la crisis sanitaria ha convertido el tema en una de las más altas prioridades de la política pública y en un elemento central de cualquier estrategia nacional de reconstrucción con transformación.

### **III. Desigualdad, empleo y políticas sociales**

El aumento del empleo formal y las políticas sociales fueron dos dimensiones clave en los buenos resultados que se obtuvieron entre 2004 y 2012 en el combate a la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe. En el capítulo III del documento se analizan ambas dimensiones, así como su interacción con otras fuentes de desigualdad, como las de género, raza, edad y las que provienen del deterioro ambiental. Se argumenta que la transformación productiva es fundamental para crear más empleos formales de productividad creciente, que la desigualdad limita el crecimiento de la productividad, por lo que la reducción de la desigualdad también ayuda al crecimiento económico y del empleo, y que la protección social universal no solo es un imperativo moral del desarrollo, sino que contribuye tanto a la justicia social como al crecimiento y la capacidad de adaptación de la economía, por lo que la región debe proponerse avanzar hacia Estados de bienestar.

#### **A. Transformación productiva y empleo**

Las economías de la región muestran una creciente brecha de productividad respecto de las economías desarrolladas. Estas brechas, sin embargo, suelen ser incluso mayores en los países, cuando se comparan las zonas urbanas y rurales, sectores económicos como la agricultura, el comercio, los servicios y la industria, los sectores formal e informal de las economías, y las unidades de producción orientadas a los mercados internacionales y las que satisfacen el mercado local.

En este capítulo se indica que las estructuras productivas más diversificadas y de mayor intensidad tecnológica permiten alcanzar niveles de productividad más altos, al tiempo que sostienen tasas de empleo más elevadas. Además, una tasa de crecimiento más elevada vuelve el crecimiento de la productividad de la mano de obra compatible con el crecimiento del empleo.

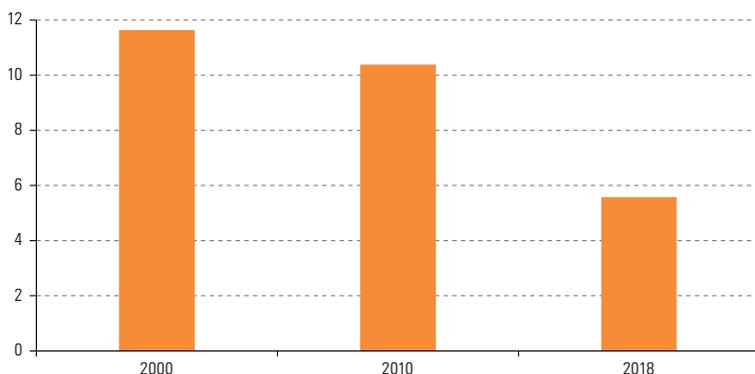
Por otra parte, la heterogeneidad estructural tiene su manifestación más visible en la participación del empleo de baja productividad en el empleo total. La baja productividad puede verse como una aproximación cuantitativa a los niveles de informalidad laboral, un fenómeno estructural en los países de América Latina y el Caribe. Ambos conceptos (empleos de muy baja productividad y empleos informales) se usan de forma intercambiable en esta sección.

En 2000, alrededor de la mitad del empleo urbano se hallaba en el sector informal, cuya productividad representaba solo el 30% de la productividad agregada y el 20% de la productividad del sector formal. En el gráfico III.1 se observa la brecha cada vez mayor entre la productividad del sector formal y del sector informal en ocho países de la región y la elevada brecha de salarios entre ambos sectores. El peso de la heterogeneidad estructural magnificó los efectos de la sucesión de crisis y sobre todo la provocada por la pandemia de COVID-19.

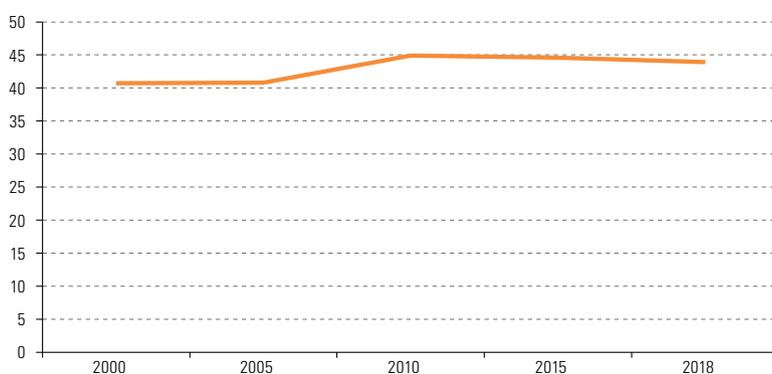
En los primeros trimestres de 2020, la crisis sanitaria tuvo notorios efectos en los mercados laborales de la región y los trabajadores informales se vieron especialmente afectados. Esta última es una situación inédita, ya que en otros episodios de crisis generalmente ocurrió que, al caer el empleo formal, los trabajos informales pasaron a cumplir un rol contracíclico y su nivel aumentó. Durante la pandemia de COVID-19, en cambio, el empleo informal no sirvió como refugio o alternativa para que las personas que perdieron su empleo asalariado pudieran acceder al empleo. Esta caída en el acceso a empleos informales afectó más a los jóvenes, los trabajadores menos calificados y las mujeres.

**Gráfico 3**  
**América Latina (8 países)<sup>a</sup>: brecha de productividad y brecha salarial entre trabajadores del sector formal y del sector informal, 2000-2018**  
*(En porcentajes)*

**A. Brecha de productividad**



**B. Brecha salarial**



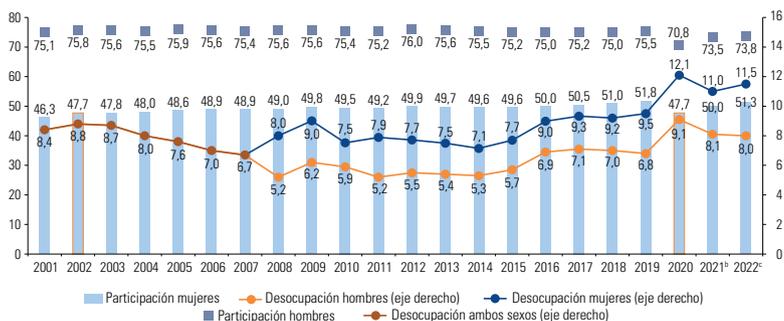
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:** El sector informal se compone de actividades de baja productividad e incluye las siguientes categorías: servicio doméstico, trabajadores asalariados no profesionales, trabajadores familiares no remunerados y personas empleadas en microempresas con menos de cinco trabajadores. Las estimaciones de la distribución del empleo y de la productividad del trabajo se basan en datos de la CEPAL derivados de las encuestas nacionales de hogares. La productividad del trabajo en el sector informal se estima a partir de los ingresos medios de los trabajadores informales, que se consideran una buena variable sustitutiva del valor agregado generado por el sector informal, debido a la naturaleza de las actividades realizadas en este último.

<sup>a</sup> Los países incluidos en la muestra son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

Además, la tasa agregada de empleo esconde importantes diferencias de género. En el gráfico III.2 se observa que la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo es muy inferior a la de los hombres en América Latina y el Caribe. De la misma forma, la tasa de desocupación de las mujeres es superior a la de los hombres, un cuadro que se agravó durante la pandemia.

**Gráfico 4**  
**América Latina y el Caribe (24 países)<sup>a</sup>: evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, según sexo, promedio ponderado, 2001-2022**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago, 2022, y de cifras oficiales de los países y proyecciones.

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Las cifras de 2019 no incluyen a la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>b</sup> Estimaciones para 2021 del *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021*.

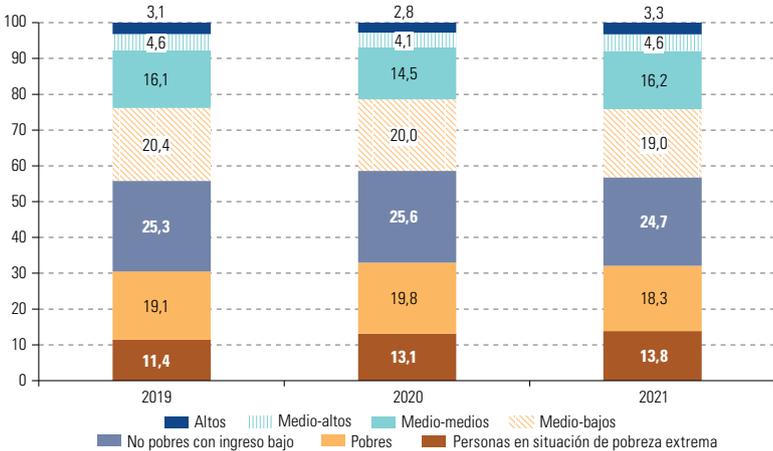
<sup>c</sup> Valores proyectados para 2022 en el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021*.

Una característica de las economías de la región es la vulnerabilidad de los estratos medios. Entre comienzos de la década de 2000 y mediados de la década de 2010, un gran volumen de hogares dejó de vivir en situación de pobreza para transitar hacia estratos medios de ingresos, que pasaron de reunir al 26,9% de la población en 2002, a poco más del 41,1% en 2017.

En 2019, los estratos medios seguían representando el 41,1% de la población. La pandemia deterioró la situación de estos estratos y aumentó el tamaño del grupo poblacional en situación de pobreza.

Para 2021, las proyecciones de la CEPAL apuntaban a una recuperación en la participación de los estratos medios y altos, aunque en niveles inferiores a los observados antes de la pandemia de COVID-19 (véase el gráfico III.3).

**Gráfico 5**  
**América Latina: distribución de la población según estrato de ingreso, 2019-2021<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los valores de 2021 corresponden a una proyección.

Tanto por razones asociadas a la estructura productiva y a los vacíos de los sistemas de protección social, como por la compleja coyuntura mundial y regional, los avances alcanzados en cuanto a la expansión de los estratos medios no tienen garantizada su estabilidad y continuidad. Al contrario, como muestra el impacto de la pandemia, gran parte de la población se encuentra en los estratos vulnerables, ya sea en situación de pobreza o en una situación que la vuelve susceptible a caer en la pobreza ante un choque negativo sobre la economía.

Durante los últimos años, el fenómeno migratorio se ha intensificado entre los países de la región. A través del trabajo y los aportes tributarios, las personas migrantes internacionales contribuyen al desarrollo y al crecimiento del PIB de los países de destino. La fuerza de trabajo migrante también contribuye de manera significativa a los

países y hogares de origen mediante el envío de remesas, pues estas constituyen ingresos que permiten satisfacer las necesidades básicas. En el contexto de la crisis social y sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19, los flujos de remesas enviados a América Latina y el Caribe se comportaron de manera resiliente y en 2021 llegaron a 127.600 millones de dólares, esto es, un 26% más que en 2020.

En América Latina y el Caribe persisten grandes brechas entre la población nativa y la población migrante en lo que respecta al acceso al empleo formal y la protección social. El déficit de empleo decente es una característica clave del empleo de las personas migrantes en la región y guarda relación con las dificultades de regularización y la ausencia de instituciones que faciliten la plena inclusión de estas personas en el mercado laboral.

## **B. Protección social, crecimiento y resiliencia**

La desigualdad es un elemento característico de la región y, entre sus determinantes, el cambio climático aparece como un factor con importantes efectos distributivos, tanto en los países como entre ellos. Si bien el cambio climático es un fenómeno mundial, tiene impactos distributivos muy desiguales, ya que refleja y refuerza una asimetría fundamental, tanto en el plano internacional como en el nacional: los que más contribuyen a generarlo son los que menos sufren sus efectos o tienen más posibilidades de minimizarlos.

Un aspecto particularmente importante de los efectos regresivos del cambio climático es el aumento de los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe. Las estimaciones indican que un aumento de 1 °C en la temperatura media anual disminuye la tasa de crecimiento del PIB per cápita en torno a 1 punto porcentual, lo que implicaría un aumento de entre 2 y 16,7 millones de personas en situación de pobreza a causa del cambio climático, y de entre 1,1 y 9,6 millones de personas que vivirán en situación de pobreza extrema hacia 2030.

Los problemas de informalidad, migración, pobreza y desigualdad se ven agravados por la falta de sistemas de protección social universales y de calidad. América Latina y el Caribe presenta lo que se ha denominado Estado de bienestar “truncado”, en que la protección social se ha extendido de manera fragmentada y parcial a su población.

Los países de la región se encuentran rezagados en lo que respecta a la construcción de un Estado de bienestar. La transición hacia sistemas universales de acceso a ciertos bienes y servicios que son centrales para el bienestar y el aumento de la productividad (como la salud y la educación) constituye un desafío que aún no se ha incorporado plenamente en las políticas públicas de la región. Se trata del complemento necesario para los temas de productividad y competitividad internacional en las políticas de desarrollo sostenible.

La pandemia revalorizó la acción pública en general, y los servicios públicos y los sistemas de protección social en particular, como activos de las sociedades para enfrentar las adversidades y gestionar con mayor resiliencia el cambio y el tránsito hacia modelos sostenibles, garantizando, al mismo tiempo, niveles dignos de bienestar y estableciendo límites a la incertidumbre y las vulnerabilidades que enfrentan todas las personas, no solo las que pertenecen a los estratos más bajos. Sobre esa base, la CEPAL ha llamado a la construcción de verdaderos Estados de bienestar como plataformas para un desarrollo sostenible y con mayor igualdad. Para ello, ha identificado la figura del pacto social como instrumento político basado en el diálogo amplio y participativo que permita llegar a consensos y acuerdos con una mirada a largo plazo y adaptada a esta nueva realidad. Desde esta perspectiva, la idea de un pacto social debe ir acompañada de un pacto fiscal con progresividad y objetivos muy concretos, como dar sostenibilidad financiera a una protección social amplia que beneficie al conjunto de la población y alcance un apoyo social y político sostenido.



## **IV. La dimensión sectorial: los motores del desarrollo sostenible**

La CEPAL ha insistido en que las políticas macroeconómicas importan, y mucho, para la dinámica del cambio estructural y el desarrollo productivo, pero también en que las políticas microeconómicas y sectoriales resultan clave. Es decir, se requieren políticas industriales o de desarrollo productivo tanto transversales como sectoriales. Los países que se han concentrado en tener una macroeconomía estable pero sin estrategias sectoriales no han tenido un buen desempeño. En otras palabras, el instrumental de políticas para acelerar el crecimiento y la transformación económica, mover las agujas de la productividad, la innovación y el desarrollo productivo pasa por políticas sectoriales, con una visión moderna de que el desarrollo productivo es una construcción social y de colaboración iterativa entre los agentes y actores clave de las cadenas productivas y las aglomeraciones sectoriales de empresas o clústeres.

En esta línea de pensamiento, la CEPAL ha propuesto a la región la consideración de serie de sectores impulsores que pueden dinamizar la transformación productiva y estructural, así como la inversión y la creación de empleos. Estos sectores son: energía, electromovilidad, economía circular, bioeconomía, industria manufacturera de la salud, transformación digital, economía del cuidado, turismo, y economía de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) y economía social y solidaria. A continuación, se resume el potencial impulsor de cada uno de estos sectores, tema que se analiza ampliamente en el capítulo IV del documento.

## A. Transición energética

La transición energética para enfrentar la crisis ambiental es central para avanzar en una senda de desarrollo sustentable. En los últimos 50 años, las fuentes renovables han aumentado significativamente en la región, aportando desde el 25% de la oferta primaria en 1971 hasta el 34% en 2020, lo que ha permitido reducir la intensidad energética del PIB, si bien queda pendiente avanzar en materia de eficiencia energética sectorial. Es fundamental impulsar políticas públicas de transición energética para avanzar en cinco pilares: incremento de las fuentes renovables en la matriz energética; universalización del acceso a la electricidad y disminución de la pobreza energética; incremento de la eficiencia energética; fortalecimiento de la integración e interconexión energética regional, y aumento de la seguridad y la resiliencia energética ante choques externos. Es necesario invertir el equivalente al 1,3% del PIB anual durante una década para universalizar el acceso a electricidad totalmente renovable y crear siete millones de empleos verdes, modernizar la infraestructura y actualizar la regulación para atraer inversiones y eliminar los subsidios a los combustibles fósiles. Para avanzar en esos objetivos es importante impulsar las fuentes renovables, fundamentalmente de tipo eólico y solar. A estos esfuerzos hay que incorporar dos áreas de creciente importancia: la del hidrógeno verde y la del litio.

En este contexto, la región requiere una mirada estratégica, con sentido de urgencia, para implementar políticas públicas nacionales y arreglos institucionales regionales que dinamicen, a partir de la industria del litio y otros minerales clave, las capacidades para producir tecnologías en nichos de mercado en el sector de las baterías, y encadenamientos en un mercado regional de electromovilidad. En particular, es preciso desarrollar tecnologías más eficientes en el uso del agua en la extracción de litio desde los salares; aumentar la producción de carbonato de litio de grado de batería; avanzar en tecnologías de extracción directa sin aumentar las huellas ambientales; avanzar en la producción de materiales activos (precursores), cátodos, celdas y baterías, y promover la economía circular alrededor de las baterías de iones de litio.

## B. Electromovilidad

La movilidad urbana está experimentando profundas transformaciones y ofrece grandes oportunidades. Las tendencias mundiales indican que el futuro del sector automotor será eléctrico en el marco de la adopción de nuevas regulaciones de muchos países, principalmente en economías desarrolladas. En un escenario internacional marcado por la rápida consolidación de nuevas dinámicas de mercado, modelos de negocio, empresas líderes y opciones tecnológicas, los países de América Latina y el Caribe no presentan una posición bien definida. En el segmento de los automóviles eléctricos, son necesarias políticas más ambiciosas y coherentes en el tiempo para estimular la demanda. Ese apoyo debe combinarse con acciones que aceleren la transformación de las capacidades locales existentes y apoyen la creación de emprendimientos orientados al desarrollo de la cadena productiva. En una primera etapa, las políticas públicas deberían crear incentivos para acelerar la adaptación de las líneas de producción y enviar señales con respecto a la creación de un mercado local estable y creciente de vehículos eléctricos.

En la fabricación de autobuses eléctricos, el despliegue de la industria en la región supone la creación de un mercado que asegure una demanda previsible y una escala adecuada para la producción. El panorama regional parece favorable, aunque desafiante, para la transición del sector automotor hacia el nuevo patrón tecnológico. La predictibilidad de la demanda, en términos de unidades requeridas y especificaciones técnicas, y el desarrollo de la oferta, exigen una voluntad política explícita, creíble y clara que permita alinear los diversos intereses y necesidades.

## C. Economía circular

Otro sector estratégico es la economía circular, es decir un modelo de transformación productiva que aplica una nueva lógica de producción y consumo mediante la optimización de los recursos, la innovación tecnológica y el desarrollo de nuevos modelos de negocios que permiten reducir la extracción de recursos y la dependencia de insumos importados en cadenas globales. En las iniciativas de la región, se destacan hojas de ruta y estrategias nacionales de economía circular,

políticas de manejo de residuos, leyes de responsabilidad extendida del productor, iniciativas de fomento de la eficiencia de los recursos materiales y objetivos de reciclaje.

Para aprovechar los efectos positivos de la economía circular en el PIB, la creación de empleos y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, son precisas soluciones integrales y de mayor colaboración entre las empresas para utilizar los recursos de manera eficiente. Son necesarios la capacitación y la investigación, el desarrollo de sistemas de información y la articulación y cooperación entre actores, al tiempo que los acuerdos comerciales son una oportunidad para incluir principios y criterios de circularidad.

## **D. Bioeconomía**

La bioeconomía es también un sector adecuado para el desarrollo de políticas orientadas a un cambio estructural que fomente la sostenibilidad e impulse un cambio del modelo de desarrollo extractivista. De particular importancia son los ámbitos de generación de conocimientos y su aplicación en productos de alto valor agregado, como aplicaciones biotecnológicas en la agricultura (desarrollo de bioinsumos y mejoramiento genético de plantas para la adaptación al cambio climático, entre otros), la agroindustria (como el uso de metabolitos secundarios de plantas para ser utilizados como colorantes, saborizantes, texturizadores), la farmacología (desarrollo de medicamentos) y la biomanufactura (sustitución de insumos fósiles con insumos biológicos en la producción de bienes intermedios y finales). Para un aprovechamiento pleno del potencial de la bioeconomía son necesarios enfoques de política integradores, que promuevan la convergencia entre las políticas de desarrollo productivo y protección ambiental, la colaboración entre los sectores público, privado y de ciencia y tecnología, así como la coordinación de incentivos, inversiones y esfuerzos en investigación, desarrollo e innovación. También es esencial un entorno habilitante, que contemple la inversión en ciencia y tecnología en el ámbito de las ciencias biológicas y de la vida, el fomento de las vocaciones en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), la creación de capacidades regulatorias y de supervisión, el desarrollo de mecanismos innovadores de financiamiento, y la construcción de infraestructura que facilite la colaboración en diseño y prototipado.

## E. Industria manufacturera de la salud

La pandemia puso en evidencia las vulnerabilidades sanitarias, económicas, sociales y productivas y ubicó a la industria manufacturera de la salud como un sector relevante para futuras inversiones. Los episodios críticos de falta de acceso, primero a equipos médicos y luego a vacunas, fueron el resultado no solo de las asimetrías de acceso entre los países desarrollados y en desarrollo, sino también de problemas estructurales de larga data, en particular el insuficiente desarrollo de las capacidades productivas regionales en esta industria.

El saldo comercial de la región en cuanto a productos farmacéuticos es persistentemente deficitario y el valor de las importaciones quintuplicó el de las exportaciones en el período 2018-2020. La elevada dependencia del abastecimiento extrarregional para los medicamentos con patentes vigentes y para los principios activos explica ese déficit.

Fue en este contexto que en 2021, la CEPAL, a solicitud del Gobierno de México en ejercicio de la Presidencia *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), elaboró un plan de autosuficiencia sanitaria regional<sup>1</sup>. En este plan se define una agenda y una aproximación multilateral para potenciar las capacidades productivas de la industria manufacturera de la salud a nivel regional. El plan consta de siete líneas de acción para fortalecer las capacidades regionales de investigación, desarrollo y producción de vacunas y medicamentos. Así, se busca fortalecer los mecanismos de compra conjunta internacional de vacunas y medicamentos esenciales, utilizar los mecanismos de compras públicas de medicamentos para el desarrollo de mercados regionales, crear consorcios para el desarrollo y la producción de vacunas, implementar una plataforma regional de ensayos clínicos, aprovechar las flexibilidades normativas para acceder a propiedad intelectual, fortalecer mecanismos de convergencia y reconocimiento regulatorio y fortalecer los sistemas de salud primaria para el acceso universal a vacunas y su distribución equitativa.

<sup>1</sup> *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/115), Santiago, 2021.

## F. Transformación digital

La revolución digital está marcando el devenir del proceso de globalización. La competitividad de los países dependerá cada vez más de las capacidades de las empresas de los sectores tradicionales para crear valor a partir de la incorporación de las tecnologías digitales en sus modelos de negocios y de producción. La digitalización también puede mejorar aspectos relacionados con la calidad de vida de las personas, además de sus niveles de ingreso y sus condiciones laborales, abriendo oportunidades de trabajo en emprendimientos o el desarrollo profesional asociado a capacidades digitales, u opciones que faciliten el equilibrio entre la vida laboral y la vida personal, como las soluciones de teletrabajo. Asimismo, en los sectores de salud, educación y gobierno el uso de soluciones digitales puede mejorar la prestación y cobertura de servicios.

La estrategia de desarrollo de la región debería apuntar a promover la economía digital mediante el impulso de nuevos sectores ligados a emprendimientos tecnológicos y acelerar la digitalización de los sectores productivos en los que es competitiva (por ejemplo, agricultura y alimentos, minería y petróleo), a fin de transformar los procesos para que logren mayor eficiencia y sustentabilidad. En este sentido, las ventajas competitivas dependerán cada vez más de la capacidad de los países de desarrollar las tecnologías de este nuevo paradigma y de adoptarlas en su aparato económico en las tres dimensiones que determinan el desarrollo digital: la economía conectada, la economía digital y la economía digitalizada.

Los países de la región están avanzando en tal sentido, aunque con distintas prioridades en función de su grado de desarrollo en la transformación digital y a su estructura productiva. A pesar de los avances en conectividad, persiste una importante brecha que excluye de los beneficios de la digitalización a los segmentos más pobres y a los habitantes de las zonas rurales, así como a las empresas de menor tamaño.

Es preciso acelerar el desarrollo digital de la región con políticas que apunten a: i) construir una sociedad digital inclusiva, ampliando la cobertura de los servicios y mejorando la calidad de los servicios de banda ancha con asequibilidad; ii) impulsar la transformación digital del sector productivo mediante la adopción de tecnologías y soluciones avanzadas

en las cadenas de valor y ecosistemas innovadores; iii) fortalecer la confianza y la seguridad en el uso de los servicios y soluciones digitales; iv) promover mercados justos y competitivos con regulación adecuada; v) fortalecer la cooperación digital regional mediante una mayor articulación en los temas de carácter transfronterizo propiciando un mercado digital regional, y aprovechando la plataforma de la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe y vi) asegurar mecanismos de financiamientos de las líneas de acción correspondientes a estas políticas.

## **G. Economía del cuidado**

Un sector económico central para potenciar la dinámica de crecimiento, reducir las desigualdades de género y facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral es la economía del cuidado. En América Latina y el Caribe, la desigualdad de género tiene un carácter estructural, indisociable de su modelo de desarrollo.

La pandemia hizo más visibles las consecuencias de la división sexual del trabajo y la vigencia de patrones culturales patriarcales que ubican a las mujeres como principales responsables del cuidado en su forma remunerada o no remunerada. En especial, se registró una contundente salida del mercado laboral de mujeres entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo período de 2020 que representó un retroceso de 18 años en los niveles de participación de las mujeres en la fuerza laboral. Si bien se ha producido cierta recuperación de esa participación desde 2021, esta aún es lenta y desigual, ya que no alcanza los niveles de recuperación que se observan en el empleo de los hombres. La inversión en políticas de cuidado es estratégica ya que permite romper con el círculo vicioso de pobreza y exclusión, al mismo tiempo que puede dar lugar a un círculo virtuoso para avanzar en el desarrollo sostenible e inclusivo. En primer lugar, esa inversión alivia la sobrecarga de las mujeres respecto de los cuidados y disminuye su costo de oportunidad para la inserción en el mercado laboral. En segundo lugar, tiene la capacidad de generar puestos de trabajo y dinamizar otros sectores de la economía, las obras públicas o los servicios indirectos vinculados con los cuidados. A su vez, este incremento en la actividad económica puede contribuir a amortizar la inversión inicial mediante una mayor recaudación fiscal.

## H. Turismo sostenible

Un área de creciente importancia en muchos países de la región es el turismo sostenible para la generación de empleos. El turismo es un generador clave de divisas, ingresos y empleo en México y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá) así como en los países insulares del Caribe. La pandemia provocó una suspensión sostenida de las actividades turísticas.

Mientras que algunas economías se recuperaron rápidamente, otras continúan rezagadas. El sector del turismo debe reconstruirse de una manera más inclusiva, sostenible y resiliente. Se debe invertir más en salud, seguridad y gestión de riesgos, trabajar para ofrecer condiciones laborales, empresariales y socioeconómicas favorables e inclusivas, entender el papel cada vez más relevante de la sostenibilidad ambiental, aprovechar las ventajas de la digitalización y fomentar la cooperación entre los países para garantizar respuestas resilientes frente a futuras crisis.

## I. Mipymes y economía social y solidaria

Otra estrategia para la creación de empleo es aprovechar el potencial de las mipymes y de la economía social y solidaria. Las economías de la región se caracterizan por una fuerte polaridad entre grandes empresas dinámicas y microempresas con baja productividad. Esta polaridad se acentúa cuando se considera la economía informal, que se concentra en las empresas de menor tamaño, especialmente en el segmento de las microempresas. Existe una marcada disparidad de escolaridad entre los trabajadores y de ingresos entre tamaños de empresa y entre grados de formalización del trabajo, que se traduce en una menor capacidad de aprendizaje y de adaptación a las transformaciones tecnológicas en curso. En consecuencia, las empresas de menor tamaño y los procesos productivos que hacen uso de empleo informal tienen una menor capacidad de conservación de los puestos de trabajo y de crecimiento de las capacidades productivas y tecnológicas.

La heterogeneidad productiva tiene también un componente territorial ya que las capacidades productivas más dinámicas se concentran en las capitales de los países, donde se ubican generalmente las grandes empresas y las capacidades tecnológicas,

mientras que, en las regiones no centrales, periféricas o semiperiféricas, la participación de las microempresas en el empleo es mayor. Superar esta heterogeneidad requiere de políticas que apunten a mejorar las capacidades productivas de los segmentos menos aventajados y a estimular su integración con los segmentos más dinámicos e innovadores. Un sector que ha sido objeto de creciente atención en los países de la región, y que ha sido también un eje de las políticas de desarrollo productivo al abordar los desafíos que enfrentan los segmentos de empresas de menor tamaño y empleo informal, es el de la economía social y solidaria, que comprende organizaciones como cooperativas, asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y otras entidades que operan según los valores y principios de la ayuda mutua y la participación.



## V. Políticas para la transformación del modelo de desarrollo

En el capítulo V del documento se señalan los fuertes efectos de la sucesión de crisis que vienen golpeando a la región durante más de un decenio se han combinado con problemas estructurales de larga data. Superar esos problemas y los efectos cerrojo que frenan a la región y la mantienen en una trayectoria de lenta inversión y de bajo crecimiento exige no solo poner en marcha políticas macroeconómicas para el desarrollo, sino también aplicar una amplia gama de políticas industriales, sociales y ambientales con una fuerte dimensión sectorial. De las estrategias y políticas propuestas en este documento, surgen algunos elementos que deben destacarse.

El primer elemento es la urgencia de actuar para recuperar la inversión y el crecimiento. En segundo lugar, hay que reconocer que el papel del Estado es crucial e insustituible en todas sus dimensiones, desde la articulación de propuestas y la provisión de financiamiento en una escala poco accesible para el sector privado hasta la determinación de modelos de regulación y la formulación y aplicación de políticas. En tercer lugar, la necesidad no solo de articular las políticas sectoriales con las de alcance general, sino también de generar ámbitos de negociación, decisión y acción entre los actores implicados, reconociendo sus diferentes capacidades, ventajas y limitaciones

Para articular un universo tan amplio de problemas y alternativas de política, la CEPAL reitera la necesidad de avanzar en los pactos fiscales, productivos, sociales y ambientales para superar los problemas de la coyuntura actual y transitar a largo plazo hacia sociedades sostenibles,

cohesionadas y resilientes, características que implican avanzar hacia la concreción de Estados de bienestar en el marco de una sociedad del cuidado.

La planificación puede contribuir a abrir espacios de deliberación participativa para que los actores del desarrollo, liderados por el Estado, puedan construir una narrativa sobre la sostenibilidad y una visión compartida del futuro deseado. La planificación del desarrollo debería fortalecerse, en especial respecto de las capacidades prospectivas del Estado para construir escenarios de futuros probables y potenciar su apropiación social en alianza con el sector académico, el sector privado y la sociedad civil. Así también, deberán fortalecerse las capacidades de apertura, participación y negociación y capacidades planificación para el desarrollo territorial, la transversalización de la gestión de riesgos y gestión de desastres. Finalmente, serán precisos liderazgos colaborativos para que el proceso de articulación de políticas sectoriales y los enfoques transversales en los ejercicios de planificación nacional sean efectivos.

Para enfrentar la coyuntura económica y social actual se necesita el diseño e implementación de políticas macroeconómicas integrales que articulen los objetivos de estabilización de precios, fortalecimiento del sector financiero, fomento del empleo, protección de las personas más vulnerables y fomento de una dinámica de inversión enfocada en el cierre de brechas estructurales, entre otras dimensiones.

En el ámbito de la política monetaria las autoridades monetarias de la región deben continuar utilizando múltiples herramientas, como la intervención en los mercados cambiarios y la diversificación de los instrumentos cambiarios, las medidas macroprudenciales centradas en los saldos de divisas y la regulación de los capitales para preservar la estabilidad macrofinanciera y evitar la amplificación de los canales de transmisión de excesivas variaciones cambiarias.

A fin de impulsar un cambio en el paradigma de la política fiscal en la región, será necesario construir nuevos pactos fiscales y sociales que permitan fortalecer los ingresos fiscales permanentes para dar sostenibilidad a las crecientes presiones de gasto para atender las demandas sociales y los retos de inversión necesarios para impulsar la productividad y enfrentar el cambio climático. En este contexto, la

sostenibilidad de la política fiscal debe centrarse en el fortalecimiento de la recaudación y la mejora de la progresividad del sistema tributario. De forma complementaria, es necesario dar una perspectiva estratégica al gasto público para mejorar su eficacia y enfocarlo en acciones con alto rendimiento económico, social y ambiental.

Una agenda para una nueva fiscalidad debe tener en cuenta la necesidad de promover medidas administrativas y de gestión tributaria que en el corto plazo permitan fortalecer la recaudación, así como generar acuerdos políticos y sociales que permitan en el mediano plazo reformar los sistemas tributarios para mejorar su progresividad y aumentar los ingresos permanentes que permitan atender las necesidades de bienestar, inversión y sostenibilidad ambiental en los países de la región. Existen múltiples espacios para fomentar la recaudación tributaria a corto plazo, entre los que destacan reducir la evasión tributaria, que genera importantes pérdidas fiscales en la región. Se estima que dichas pérdidas ascendieron a 325.000 millones de dólares en 2018, cifra equivalente al 6,1% del PIB regional. Otro ámbito que conviene reconsiderar a corto plazo es el uso de tratamientos tributarios preferenciales (conocidos como gastos tributarios) que, en promedio, generan pérdidas recaudatorias de alrededor del 3,7% del PIB en América Latina, un monto equivalente al 17% del gasto presupuestario del gobierno central. Existen también espacios importantes en la región para ampliar los impuestos cuyas bases gravables están relacionadas con el medio ambiente —como los impuestos selectivos al consumo de energía y combustibles— y aquellos asociados con objetivos de salud pública. Finalmente, será importante avanzar a mediano plazo en la implementación de medidas para el fortalecimiento de la recaudación de los impuestos directos sobre la renta, la propiedad y la riqueza con el fin de cerrar las brechas tributarias entre la región y los países de la OCDE.

Una tarea central para avanzar hacia un desarrollo sostenible es la consolidación de Estados de bienestar. La protección social es clave para un cambio estructural con igualdad y sostenibilidad, y constituye el núcleo principal de la construcción paulatina de un Estado de bienestar. En un contexto de gran incertidumbre, con una amplia gama de renovados riesgos y crisis, es indispensable consolidar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. La

consolidación de estos sistemas de protección social debe dirigirse a garantizar servicios públicos universales y de calidad a lo largo del ciclo de vida, comenzando por resguardar la situación de la infancia y sus familias, y procurando garantizar pisos mínimos de protección para las personas mayores.

Como llave maestra para la igualdad, el empleo requiere la articulación entre políticas de regulación laboral, protección social y desarrollo económico y productivo. Son fundamentales las políticas afirmativas, dirigidas a romper barreras de acceso para las personas y los grupos que experimentan diversos tipos de desigualdad, discriminación y exclusión, como las personas mayores, las personas migrantes, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.

Los sistemas de cuidados son un pilar central del Estado social de derechos. La sociedad del cuidado, como horizonte transformador para un crecimiento sostenible con igualdad, es un camino para reducir —en sinergia con las dimensiones económicas y ambientales— la desigualdad social y de género, contrarrestar la precarización de los cuidados y visibilizar los efectos multiplicadores de la economía del cuidado. El derecho al cuidado es universal e indivisible y debe garantizarse a toda persona a lo largo de su vida. Para garantizar el derecho al cuidado, los Estados deben fortalecer su capacidad de coordinación y regulación para una gestión eficiente de la política pública, que evite la segmentación en el acceso a los servicios de cuidado y garantice su calidad.

La promoción de políticas de igualdad de género, el acceso universal a la protección social, la creación y el fortalecimiento de los sistemas de cuidado solo será posible mediante la acción consensuada y participativa sobre la base de pactos para el desarrollo. Primero, es preciso impulsar pactos fiscales que permitan expandir el espacio fiscal y promuevan una fiscalidad progresiva que sustente la inversión social. En segundo lugar, es necesario generar acciones y políticas en materia de protección social orientadas a abordar los cambios en el mundo del trabajo. Finalmente, es necesario forjar un pacto ambiental con perspectiva de género.

Uno de los principales desafíos de la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono supone reorientar incentivos para cambiar las rentabilidades relativas en su favor. La concertación de

esfuerzos debe ser deliberada, coordinada y coherente: una tarea que solo pueden hacer los Gobiernos en un marco internacional de valores compartidos respecto de esa reorientación y, por tanto, de una combinación eficaz de las señales regulatorias, fiscales y financieras.

Una regulación adecuada fortalece el marco jurídico y ofrece certidumbre a los sectores alternativos. Entre las medidas regulatorias recomendables, destacan la habilitación normativa para la entrada en la economía de cadenas de valor como las de los vehículos con cero emisiones, los productos del reciclaje, la producción y consumo de hidrógeno verde y la reducción del déficit cualitativo de vivienda. Para ello son necesarios modelos de negocios que viabilicen la inversión privada gracias a la certidumbre regulatoria.

La continuidad de las políticas y los sistemas de incentivos y desincentivos exige pactos sociopolíticos tanto mundiales como locales en favor de la sostenibilidad, que son más fáciles de alcanzar en sociedades pacíficas, justas e inclusivas. El vínculo entre el desarrollo sostenible, el derecho a un ambiente sano, la construcción de sociedades justas, informadas y participativas y el fortalecimiento institucional y del Estado de derecho se reconoce e impulsa en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). En vigor desde el 22 de abril de 2021, cuenta con 13 Estados Partes (24 países signatarios) y hace hincapié en principios democráticos esenciales para avanzar en las políticas para el desarrollo sostenible.

Avanzar hacia economías bajas en carbono exige una nueva gobernanza de los recursos naturales. La región tiene importantes dotaciones de recursos bióticos y no bióticos cuya gestión no contribuye adecuadamente al desarrollo inclusivo y sostenible. Por otra parte, ante la emergencia climática, es necesario avanzar hacia un progresivo desacoplamiento (absoluto y relativo) de la economía respecto de los materiales, el agua, la energía y la contaminación.

La región debe hacer transiciones estratégicas en la gobernanza de los recursos naturales para que estos contribuyan a un cambio estructural sostenible. En el documento se identifican algunas dimensiones de mayor importancia para garantizar que la gestión

de recursos naturales en la región se enfoque en una transición ambientalmente sostenible y socialmente justa, apoyada por renovados marcos fiscales para aumentar la transparencia y la captura de las rentas económicas.

Avanzar en la implementación de políticas industriales y tecnológicas es central para un desarrollo sostenible. Para superar los nuevos desafíos a los que ha de hacer frente, América Latina y el Caribe debe avanzar hacia un nuevo enfoque de política productiva que amplíe tanto sus objetivos como sus mecanismos e instrumentos de intervención y que fortalezca la institucionalidad que la sustenta. La política industrial ya no solo tiene como fin contribuir al cambio estructural progresivo, sino que también es un instrumento de cambio que puede contribuir, de forma deliberada y directa, a otros objetivos de la sociedad, como la mejora del medio ambiente, la autonomía productiva estratégica y la inclusión social. La magnitud de los esfuerzos necesarios para lograr esos objetivos exige perfeccionar y ampliar la batería de instrumentos de la política industrial. A los mecanismos e incentivos específicos sectoriales se deben sumar otros que forman parte de las políticas en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la innovación, el comercio exterior, la captación de inversión extranjera directa, la formación y la capacitación, la descentralización, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y las adquisiciones públicas.

La integración regional debe jugar un papel central en el apoyo a los esfuerzos mencionados. El comercio intrarregional, que alcanzó un máximo del 22% de las exportaciones totales de la región en 2008, ha seguido una tendencia descendente desde entonces, y en 2021 representó apenas el 15% de los envíos totales, una de las tasas más bajas a nivel mundial.

Para dar viabilidad económica a las nuevas cadenas productivas regionales, es preciso generar un mercado amplio y estable, que permita combinar una escala eficiente con la minimización de los costos de transacción asociados a la integración productiva transfronteriza. Una mejora de la provisión y la calidad de la infraestructura regional reduciría los costos de transacción asociados al traslado de los insumos y los productos finales, con lo que la producción de las zonas rurales y remotas llegaría a los mercados a precios competitivos y se facilitaría el desarrollo de nuevas actividades económicas. Por su parte, la

revigorización de la integración económica regional exige una mayor articulación de las agrupaciones subregionales en materia digital para definir prioridades temáticas y su gestión operativa.

Para ello, a su vez, son necesarias iniciativas de integración que trasciendan los acuerdos existentes y permitan avanzar hacia la convergencia entre las distintas agrupaciones subregionales. Fuera del ámbito arancelario, en donde ha habido mayores avances, la agenda de convergencia incluye temas de gran importancia, como el uso estratégico de los sistemas nacionales de compras públicas, la armonización regulatoria y la generación de acuerdos regionales de facilitación del comercio.

En un contexto regional e internacional de bajo crecimiento, alta inflación y creciente desigualdad, los países de América Latina y el Caribe necesitan enfocar sus políticas no solo hacia la reactivación de los sistemas económicos y productivos, sino también hacia su reconstrucción y transformación para avanzar hacia economías con bajas emisiones de carbono y alto contenido tecnológico que permitan enfrentar el cambio climático y reducir las brechas, heterogeneidades estructurales y dualismos históricos que los caracterizan.

Este documento se enmarca en ese complejo contexto con amplios desafíos para acelerar el crecimiento, enfrentar la aceleración inflacionaria y la crisis del costo de vida, mantener las transferencias hacia los hogares más vulnerables y mitigar los costos sociales de la crisis y dinamizar la inversión.

Con esta mirada, en sus capítulos se analizan la dinámica de la globalización y los desafíos de política para cambiar la estructura productiva y avanzar hacia un desarrollo sostenible. También se consideran las estrategias para reducir la desigualdad y avanzar hacia sistemas de protección universales y el empleo decente en un mundo en transformación. Desde una perspectiva de crecimiento verde se examinan nueve sectores estratégicos que deberían generar un gran impulso para la sostenibilidad. El documento concluye con recomendaciones de política.

