

Una década de acción para un cambio de época

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



Foro de los Países
de América Latina
y el Caribe sobre el
**DESARROLLO
SOSTENIBLE**
San José
7 a 9 de marzo **2022**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Una década de acción para un cambio de época

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



Foro de los Países
de América Latina
y el Caribe sobre el
**DESARROLLO
SOSTENIBLE**
San José
7 a 9 de marzo **2022**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

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

Sally Shaw
Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto, y Luis Yáñez, Secretario de la Comisión.

El grupo de redacción estuvo coordinado por Wilson Peres y Gabriel Porcile e integrado por José Eduardo Alatorre, Vianka Aliaga, Mareike Eberz, Lydia Rosa Gény, Vera Kiss, Carlos Maldonado Valera, Enrique Oviedo, Ramón Padilla, Esteban Pérez Caldentey, Lucía Scuro, Humberto Soto de la Rosa, Daniel Taccari, Marcia Tambutti, Daniela Trucco, Iliana Vaca Trigo y Romain Zivy, todos ellos de la CEPAL.

Colaboraron en la preparación de este documento los siguientes directores de divisiones sustantivas, sedes subregionales y oficinas nacionales de la CEPAL: Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico; Rolando Ocampo, Director de la División de Estadísticas; Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social; Simone Cecchini, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL; Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Álvaro Calderón, Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial; Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; Jeannette Sánchez, Directora de la División de Recursos Naturales; Ana Gúezmes, Directora de la División de Asuntos de Género; Keiji Inoue, Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional e Integración; Miguel Torres, Editor de la *Revista CEPAL*; Hugo Beteta, Director de la sede subregional de la CEPAL en México; Diane Quarless, Directora de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe; Olga Lucía Acosta, Oficial a Cargo de la oficina de la CEPAL en Bogotá; Carlos Mussi, Director de la oficina de la CEPAL en Brasilia; Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; Gabriel Porcile, Oficial a Cargo de la oficina de la CEPAL en Montevideo, y Raquel Artecona, Oficial a Cargo de la oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

En particular, se agradece la colaboración de los siguientes funcionarios de la CEPAL: Abdullahi Abdulkadri, Dillon Alleyne, Diego Aulestia, Mario Castillo, Camilo Cid, Carlos de Miguel, Jimmy Ferrer, Luis Flores, Nicolo Gligo, Camila Gramkow, Karen Haase, Sebastián Herreros, Mariana Huepe, Martin Kohout, Zebulun Kreiter, Luiz Krieger, Bruno Lana, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Sheldon McLean, Maurício Pereira, Laura Poveda, Rayén Quiroga, Adrián Rodríguez, Fernando Sossdorf, Pauline Stockins, Joaquín Tognoli, Valeria Torres, Paul Wander y Pablo Yanes.

Colaboraron, asimismo, los siguientes consultores de la CEPAL: Víctor Alvarado, Bernardo Atuesta, Camila Baron, Andrés Espejo, Gabriela Franco, Emilio Fueyo, Conrado Jiménez, Carlos Kroll, Jordi Rodríguez, Gustavo Saltó, José Suárez y Ernesto Vallejo.

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, 2020/2021) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/FDS.5/3

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2022

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.21-00985

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Una década de acción para un cambio de época* (LC/FDS.5/3), 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

Prólogo.....	7
Capítulo I	
Asimetrías, el impacto de la pandemia y el costo de no apostar por el futuro.....	9
Introducción.....	11
A. El impacto económico de la pandemia ha sido más fuerte en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo.....	12
1. Lento crecimiento, baja productividad y heterogeneidad: las bases estructurales de la vulnerabilidad.....	12
2. Centroamérica, México y República Dominicana: la especificidad de su inserción externa.....	16
3. Asimetrías en las políticas fiscales y monetarias.....	21
B. Impacto social amplificado por la matriz de la desigualdad.....	24
1. La pandemia, la salud y el proceso de vacunación: repercusiones y respuestas asimétricas.....	24
2. Empleo, pobreza y desigualdad: retrocesos sin visos de una pronta recuperación.....	28
3. Retroceso histórico de la participación laboral y la calidad del empleo de las mujeres.....	31
C. El calentamiento global y la vulnerabilidad ambiental de la región.....	33
1. Efectos del calentamiento global: pérdidas esperadas del PIB.....	34
2. Fenómenos climáticos extremos y vulnerabilidad de la región.....	36
D. Conclusiones.....	38
Bibliografía.....	39
Capítulo II	
Evolución de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	41
Introducción.....	43
A. Trayectorias adecuadas, desaceleración y retroceso: un comportamiento regional heterogéneo.....	43
B. Un ejercicio alternativo: la educación como propulsora del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	48
C. Visión de conjunto a 2030.....	52
Bibliografía.....	53
Anexo II.A1.....	54
Capítulo III	
Avances en educación de calidad, igualdad de género, ecosistemas marinos y ecosistemas terrestres.....	63
Introducción.....	65
A. Educación de calidad (Objetivo 4).....	65
1. La educación: derecho humano central para la Agenda 2030.....	65
2. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos: algunos avances y deudas pendientes relacionados con las metas del Objetivo 4.....	67
3. Una crisis silenciosa: el riesgo de que haya una generación perdida de niñas, niños y adolescentes.....	70
B. Igualdad de género (Objetivo 5).....	74
1. Autonomía económica: la urgencia de abordar una distribución más igualitaria de las tareas domésticas y de cuidados.....	76
2. Autonomía física: la violencia hacia las mujeres y las niñas como una pandemia en las sombras.....	80
3. Autonomía en la toma de decisiones: la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones es esencial para el logro de los ODS.....	82
4. Un abordaje integral de la desigualdad de género: clave para avanzar hacia una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad.....	84
C. Ecosistemas marinos (Objetivo 14).....	85
1. Uso sostenible y conservación de los océanos, mares y costas.....	86
2. Acciones para la conservación de océanos, mares y costas.....	94

D. Ecosistemas terrestres (Objetivo 15).....	96
1. Uso y conservación de los ecosistemas terrestres y sus recursos naturales.....	96
2. Medios de implementación para la conservación de los ecosistemas terrestres.....	105
E. Conclusiones.....	107
Bibliografía.....	110
Capítulo IV	
Avances institucionales en los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	115
Introducción.....	117
A. Mecanismos para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	117
B. Participación de la sociedad civil.....	119
1. Mecanismo de participación en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible.....	119
2. Participación de la sociedad civil en tiempos de COVID-19.....	123
C. Contribuciones del sector privado a la implementación de la Agenda 2030.....	125
D. Órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la CEPAL.....	128
E. Lecciones de los avances institucionales.....	132
1. La Comunidad de Práctica sobre los exámenes nacionales voluntarios.....	132
2. Exámenes nacionales voluntarios en la región, expresión del compromiso con la Agenda 2030 durante la pandemia.....	133
3. Participación de las partes interesadas.....	135
4. Los gobiernos subnacionales y la territorialización de la Agenda 2030.....	136
5. Gobiernos locales y subnacionales: actores cada vez más relevantes.....	139
6. Retos de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe en relación con los ODS.....	141
7. <i>Nuestra Agenda Común</i> y sus sinergias con la implementación de la Agenda 2030.....	142
Bibliografía.....	144
Anexo IV.A1.....	147
Capítulo V	
Acuerdos para una década de acción.....	149
Introducción.....	151
A. Multilateralismo, financiamiento internacional e integración regional.....	151
1. Superar la fragmentación y la rivalidad en la economía global y relanzar los esfuerzos de integración regional.....	152
B. La política pública en el centro de la recuperación transformadora.....	160
1. Asignatura pendiente: la transformación productiva para el desarrollo sostenible.....	160
2. Políticas sociales, un componente central de la transición justa.....	166
3. Políticas de género: un espacio transversal de política pública.....	170
C. La gobernanza de un nuevo estilo de desarrollo.....	171
1. Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia.....	172
2. Institucionalidad para reducir la vulnerabilidad ante los desastres.....	175
D. Conflictos, inestabilidad y pactos sociales para el desarrollo sostenible.....	178
1. Se espera más del Estado, pero hay menos confianza en sus capacidades.....	178
2. Una coyuntura crítica: ¿oportunidad para nuevos pactos sociales?.....	181
E. Conclusiones.....	182
Bibliografía.....	184
Cuadros	
Cuadro I.1 Centroamérica, Cuba, Haití, México y República Dominicana: flujos de remesas familiares, 2019-2021.....	18
Cuadro I.2 Defunciones por COVID-19 informadas a la Organización Mundial de la Salud (OMS), por región, 31 de diciembre de 2021.....	25
Cuadro II.1 América Latina y el Caribe: cantidad de metas, indicadores y series estadísticas analizadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según la posibilidad de alcanzar la meta a la que se refieren en 2030.....	46
Cuadro II.A1.1 Indicadores de los ODS analizados para evaluar la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	54

Cuadro IV.1	Participación en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2017-2021.....	120
Cuadro IV.2	Grupos de trabajo organizados por la sociedad civil de América Latina y el Caribe, 2018.....	121
Cuadro IV.3	Clasificación de organizaciones del Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, según tipos de grupos y orientaciones, 2020.....	122
Cuadro IV.4	Órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).....	129
Cuadro IV.5	América Latina y el Caribe: exámenes nacionales voluntarios, 2016-2022.....	133
Cuadro IV.A1.1	América Latina y el Caribe: mecanismos de coordinación para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, noviembre de 2021.....	147
Gráficos		
Gráfico I.1	Mundo y regiones seleccionadas: crecimiento del PIB y del número de personas empleadas, 2020.....	13
Gráfico I.2	América Latina y el Caribe: crecimiento y volatilidad del crecimiento, 1950-2020.....	14
Gráfico I.3	América Latina y el Caribe: empleo en el sector informal y brecha de productividad entre sectores, 2000, 2010 y 2018.....	15
Gráfico I.4	Regiones seleccionadas: servicio de la deuda externa.....	22
Gráfico I.5	El Caribe: deuda pública total y servicio de la deuda.....	23
Gráfico I.6	América Latina (11 países): hogares con demanda de salud insatisfecha y su relación con el exceso de muertes acumulado por cada 100.000 habitantes, 2020.....	26
Gráfico I.7	América Latina y el Caribe (33 países): población con pauta de vacunación contra el COVID-19 completa y parcial en relación con el total de la población, 30 de noviembre de 2021.....	27
Gráfico I.8	América Latina (13 países): variación anual del ingreso total per cápita según fuente de ingreso, por quintiles, 2020.....	28
Gráfico I.9	América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema, 2015-2021.....	29
Gráfico I.10	América Latina (15 países): variación del coeficiente de Gini, 2002-2020.....	30
Gráfico I.11	América Latina (15 países): distribución de la población según estrato de ingresos, 2019-2021.....	30
Gráfico I.12	América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, promedio ponderado, según sexo, 2001-2021.....	32
Gráfico I.13	América Latina (13 países): tasa de ocupación y desocupación de la población de 15 años y más, por sexo y quintil de ingresos, alrededor de 2019 y 2020.....	32
Gráfico I.14	América Latina y el Caribe: aumento de la temperatura promedio, 1901-2020.....	34
Gráfico I.15	América Latina y el Caribe: cálculo del costo acumulado de la inercia mediante la estimación de la relación entre PIB con cambio climático y PIB sin cambio climático, 2020-2099.....	36
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe: porcentaje de series estadísticas, indicadores y metas según su posibilidad de éxito a 2030.....	45
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe: metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su posibilidad de éxito a 2030.....	48
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe: porcentaje de metas, indicadores y series estadísticas según la posibilidad de éxito a 2030 con incrementos del 0%, el 10% y el 20% en las variables regresoras educativas.....	50
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe: proporción de energía renovable en el consumo final total de energía según escenarios de las metas educativas.....	51
Gráfico III.1	América Latina (15 países): tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), 2010-2020.....	68
Gráfico III.2	América Latina (18 países): tasa de finalización, según niveles educativos, 2010-2020.....	69
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (33 países): tiempo de cierre total o parcial de las actividades educativas presenciales (enseñanza primaria, secundaria y superior), 16 de febrero de 2020 a 30 de septiembre de 2021.....	71
Gráfico III.4	América Latina (18 países): tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por sexo, último año con información disponible.....	78
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (26 países y territorios): feminicidio o femicidio, 2019 y 2020.....	81
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (32 países): proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales, 2021.....	83

Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (21 países): proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales, último período con información disponible	84
Gráfico III.8	América Latina y el Caribe: variación neta anual del área de manglares, 1990-2020	89
Gráfico III.9	Cobertura de áreas marinas protegidas con relación a las zonas económicas exclusivas, 2000, 2010 y 2020.....	91
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe y promedio mundial: proporción de las poblaciones de peces dentro de niveles biológicamente sostenibles, por zonas de pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2015 y 2017	92
Gráfico III.11	Variación neta anual del área mundial de bosques, 2000-2020	99
Gráfico III.12	Cambios netos en la cobertura de la tierra por categoría y por región del mundo, 2001-2019	100
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe: los diez países con mayores pérdidas de bosques, entre 2000 y 2020.....	100
Gráfico III.14	Proporción de área boscosa bajo un plan de gestión de largo plazo, 2000, 2010 y 2020	102
Gráfico III.15	América Latina y el Caribe: impacto de las amenazas evaluadas en el Índice Planeta Vivo de 2020 en la disminución del promedio de las poblaciones de vertebrados, 1970-2016.....	104
Gráfico III.16	Número de países que han establecido metas nacionales de conformidad con la meta 2 de las Metas de Aichi en su estrategia nacional de biodiversidad y plan de acción, por región, a 2020.....	106
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe: arancel promedio de nación más favorecida (NMF) y arancel promedio aplicado al comercio intrarregional, 1990-2019	158
Gráfico V.2	América Latina y el Caribe: distribución del esfuerzo para la recuperación verde pospandemia.....	161
Gráfico V.3	América Latina y el Caribe (12 países): bonos verdes emitidos, monto acumulado, 2014-2020	164
Gráfico V.4	América Latina y el Caribe: posibles fuentes de financiamiento y estímulo al aumento de las inversiones para una economía baja en carbono, 2021-2030	165
Gráfico V.5	América Latina (16 países): monto promedio mensual por país de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia de COVID-19, período del 1 de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2021	168
Gráfico V.6	América Latina (18 países): confianza institucional según institución, 2015-2018.....	179
Gráfico V.7	América Latina (18 países): expectativa ciudadana con respecto a la redistribución de ingresos por parte del Estado, 2008-2018.....	179
Gráfico V.8	América Latina: proporción de apoyo a la democracia, 2020	180
Recuadros		
Recuadro III.1	Aumento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado durante la pandemia	78
Recuadro III.2	Modelo de cambio sistémico para abordar la crisis mundial de la contaminación por plásticos a lo largo de toda la cadena de valor.....	86
Recuadro III.3	El nuevo Corredor Marino del Pacífico Oriental Tropical: una muestra del liderazgo regional en la conservación de los océanos	90
Recuadro III.4	Buenas prácticas subnacionales de integración de la biodiversidad en la gestión de los bosques	103
Recuadro III.5	Innovación en estrategias financieras para la biodiversidad apoyadas por la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).....	107
Recuadro V.1	Combinar instrumentos para financiar la transformación hacia la sostenibilidad	166
Diagramas		
Diagrama III.1	La crisis del COVID-19 profundiza los nudos de la desigualdad de género y atenta contra la autonomía de las mujeres.....	75
Diagrama III.2	La biodiversidad y el nexo entre el agua, la energía, el suelo y la alimentación	97
Diagrama V.1	América Latina y el Caribe (20 países): visiones, planes y estrategias de planificación a largo plazo.....	173
Mapas		
Mapa III.1	América Latina y el Caribe (23 países): últimas mediciones oficiales de uso del tiempo	77
Mapa III.2	América Latina y el Caribe: modelo de distribución de la densidad de microplásticos y macroplásticos (sumados), por grandes ecosistemas marinos	87
Mapa III.3	América Latina y el Caribe: adhesión al marco internacional de lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), por país, 2020	94
Mapa IV.1	América Latina y el Caribe: mecanismos de coordinación para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, noviembre de 2021	118

Prólogo

Por quinto año, los países de la región se reúnen en el marco del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. En cada ocasión, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha presentado un informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A partir de 2020, los esfuerzos para evaluar el avance hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 se han debido realizar en el contexto de las limitaciones impuestas por las medidas para enfrentar la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Nuestra región ha sido especialmente golpeada: alcanza porcentajes de contagios y de muertes por esta enfermedad en el total mundial mucho mayores que su participación en la población mundial, y la magnitud del deterioro de las condiciones económicas y sociales que se produjo en sus países en 2020 fue la mayor en más de un siglo.

La recuperación que tuvo lugar en 2021 no solo no permitió recobrase de la gran pérdida de empleos, particularmente de mujeres, sino que se produjo dentro de los patrones de un modelo de desarrollo que ya había mostrado sus limitaciones y su bajo dinamismo antes de la pandemia, y en el marco de nuevas presiones inflacionarias que deterioran los ingresos reales de gran parte de la población. En términos generales, la región volvió a transitar por el camino que la había conducido a la extrema vulnerabilidad con que debió enfrentar la crisis sanitaria: altos niveles de pobreza, limitada capacidad de creación de empleos de calidad, baja productividad e intensidad tecnológica de la producción, y un modelo de producción y consumo que sigue sin internalizar las externalidades ambientales. Todo esto en un contexto de exclusión social y prevalencia de una secular cultura del privilegio.

En este difícil contexto, la CEPAL continuó haciendo crecientes esfuerzos para evaluar la dinámica del avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Mientras que en 2019 pudimos analizar la evolución de solo 19 series estadísticas de los indicadores de los ODS para la región hacia 2030, en este quinto informe presentamos resultados para 359 series, correspondientes a 111 metas, de las cuales 73 son metas cubiertas por los indicadores priorizados para nuestra región.

Los resultados de la evaluación reafirman las alertas que hemos dado desde 2019. Pese a la mejora en algunos indicadores, la situación respecto de un 68% de las 111 metas evaluadas continúa en una tendencia insuficiente para alcanzar los ODS en 2030; más aún, en casi un tercio de estas (22% del total) se verifica un retroceso.

Nuestra revisión en profundidad de los cuatro Objetivos referentes a la educación, la igualdad de género, la biodiversidad marina y la biodiversidad terrestre muestra que los efectos de la pandemia han hecho aún más difícil el avance hacia las metas trazadas a 2030. Tres “crisis silenciosas” muchas veces invisibilizadas siguen presentes: la pérdida de más de un año de escolaridad presencial para una generación completa de estudiantes, el aumento de la violencia de género y de la desigualdad de la carga de cuidados según sexo, y la exacerbación de la destrucción de la biodiversidad como resultado de actividades ilegales, conjugadas en muchos casos con el asesinato de defensores del medio ambiente. Pese a estas duras realidades, los países de la región continúan apoyando la implementación de la Agenda 2030 y su seguimiento mediante un creciente número de exámenes nacionales voluntarios y, cada vez más, de exámenes locales voluntarios, que reflejan el aumento de la importancia de la dimensión territorial del desarrollo sostenible.

Ante esta contradicción entre, por una parte, los crecientes esfuerzos institucionales para hacer realidad la década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas y su propuesta *Nuestra Agenda Común* y, por otra parte, los insuficientes

resultados en términos de avance hacia el logro de los ODS, la CEPAL enfatiza su propuesta de llevar adelante una década de acción para un cambio de época. La consecución de los ODS no se logrará con más de lo mismo; debemos avanzar hacia un nuevo sistema económico y social inclusivo y sostenible.

Por más de un decenio, la CEPAL ha planteado la urgencia de un cambio estructural del modelo de desarrollo con la igualdad en el centro. Para ello, nuestra región, mediante políticas industriales, debe potenciar la inversión como puente entre el corto y el mediano plazo. Pero no cualquier clase de inversión. Debe tratarse de inversiones que —además de incrementarse del escaso promedio regional actual del 19% del PIB en 1 punto porcentual al año, por lo menos, a lo largo de esta década de acción— se articulen en torno al desarrollo sostenible, encaucen la transición energética hacia las fuentes renovables, promuevan la electromovilidad en nuestras ciudades, potencien las soluciones basadas en la naturaleza y garanticen la inclusión digital. En síntesis, debe tratarse de inversiones que propicien una sociedad del cuidado que se aleje de la cultura del privilegio y representen una apuesta por la cultura de la igualdad.

En este documento, se presentan propuestas específicas en cuatro áreas en las cuales debemos seguir trabajando: el fortalecimiento del multilateralismo, en particular en materia de financiamiento para el desarrollo; la mejora de la implementación de las políticas productivas, sociales y ambientales de alcance nacional y regional; el aumento de la resiliencia de las instituciones, y la superación de conflictos mediante acuerdos y pactos. En nuestras propuestas, resaltamos la necesidad de ir más allá del PIB per cápita como indicador del grado de desarrollo y, conforme se establece en el documento *Nuestra Agenda Común*, complementar el PIB con aspectos invisibilizados en las cuentas nacionales, como el trabajo no remunerado, la informalidad laboral y el deterioro del capital natural. Todo ello debe ser medido con indicadores que reflejen adecuadamente las brechas estructurales, así como la complejidad y la heterogeneidad de nuestras sociedades.

La pandemia ha aumentado las asimetrías en un mundo en el que nuestra región tiene y seguirá teniendo un poder muy limitado si no se integra política y económicamente. También ha mostrado las grandes diferencias existentes entre nuestros países, como se observa con claridad en el desigual acceso a las vacunas para enfrentar la pandemia. Sin embargo, en este panorama sombrío, hay avances políticos y sociales inéditos. Con renovadas fuerzas, las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y muchas organizaciones de la sociedad civil han logrado y continúan logrando cambios cualitativos, primero en el reconocimiento de sus derechos largamente postergados, luego en el poder político y, aún parcialmente, en las estructuras de poder económico. Estas nuevas realidades y señales permiten prever que el difícil avance hacia un sistema más eficiente, justo y sostenible no se detendrá. Por ello, recordemos las palabras de Shelley, “Si el invierno llega, ¿puede acaso la primavera hallarse muy lejos?”¹.

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

¹ *Ode to the West Wind* (1819).

CAPÍTULO I

Asimetrías, el impacto de la pandemia y el costo de no apostar por el futuro

Introducción

- A. El impacto económico de la pandemia ha sido más fuerte en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo
- B. Impacto social amplificado por la matriz de la desigualdad
- C. El calentamiento global y la vulnerabilidad ambiental de la región
- D. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

La economía mundial se prepara para el inicio de una fase pospandemia cuyas características no están todavía claramente definidas, marcada por la incertidumbre y por la profundización de las asimetrías globales. Algunas interrogantes al respecto se plantean en el área de la salud, como aquellas que tienen que ver con el riesgo de aparición de nuevas variantes del virus SARS-CoV-2 o incluso de otros virus patógenos. Otras surgen del área de la economía, como la posibilidad de que se amplíe la divergencia entre el crecimiento de los países desarrollados y el de las economías en desarrollo. Es muy probable que la inflación aumente, impulsada por los choques negativos de oferta (como en el caso de la energía y el suministro de insumos en las cadenas globales de valor) y por la recuperación de la demanda. Por otra parte, existen interrogantes relacionadas con cuestiones ambientales, pues las promesas y compromisos de estabilizar las emisiones de carbono y detener la pérdida de la biodiversidad del planeta no se han traducido en acciones eficaces.

Para responder de manera efectiva a estas interrogantes es necesario lograr acuerdos políticos para la cooperación en los niveles nacional, regional y mundial. No es posible solucionar unilateralmente y sin cooperación las graves asimetrías existentes en materia de vacunación, financiamiento, concentración de la riqueza, ingresos, tecnología, acción climática o conservación y uso sostenible de la biodiversidad, ya que, en la mayoría los casos, hay externalidades que impiden que ese tipo de respuestas unilaterales sean eficaces. No obstante, estos acuerdos son difíciles de alcanzar, lo que incrementa la incertidumbre ante el futuro. Avanzar hacia el desarrollo sostenible exige superar la fuerza de los intereses a corto plazo de pequeños grupos concentrados pero muy fuertes, en favor de los intereses a largo plazo más dispersos (y difíciles de organizar) de las mayorías.

Para abordar algunos de estos problemas, se han realizado esfuerzos importantes, como la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, o el Acuerdo de París, que orientó los debates del 26º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26), recientemente celebrada en Glasgow (Reino Unido). También se han incrementado los componentes “verdes” en las estrategias de recuperación de los países centrales. Sin embargo, estas iniciativas resultan insuficientes ante la realidad que enfrentan los países periféricos en materia de financiamiento para el desarrollo, adaptación al cambio climático, pérdida y degradación de la biodiversidad, y acceso a las vacunas y la salud pública. Las asimetrías tecnológicas y productivas han tendido a agravarse, lo que tiene repercusiones políticas y sociales que generan tensiones cada vez mayores, no solo en el mundo en desarrollo, sino también en los países centrales.

No es posible predecir qué tipo de alianzas y políticas podrían surgir en los próximos años. A favor de un nuevo estilo de desarrollo juega el hecho de que los costos de esta inercia van en aumento —en algunos casos a una velocidad cada vez mayor— y se hacen más visibles, y con ello se incrementan las presiones de la sociedad en favor de nuevos acuerdos y nuevas políticas. Por otra parte, han aumentado la rivalidad geopolítica y la fragmentación a nivel regional y nacional, y hay una percepción de mayor polarización, mayores brechas y menor legitimidad de los actores políticos, lo que aleja la posibilidad de generar acuerdos.

En el documento de posición de su trigésimo octavo período de sesiones, *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (CEPAL, 2020), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) habla de construir un nuevo futuro, conectando las respuestas de corto plazo a la crisis de la pandemia con la necesidad de transformar el patrón de crecimiento en los ámbitos económico, social y ambiental. La recuperación se está manifestando, sin embargo, como un retorno al patrón anterior, cuyos desequilibrios vuelven a manifestarse con gran intensidad.

En este documento se parte de esta constatación y se llama a redoblar la apuesta por el futuro, sabiendo que la forma que este adoptará depende de las decisiones que se tomen en el presente. La apuesta por el futuro implica reconstruir los espacios de diálogo y las instituciones para la cooperación en tres niveles: el nacional, el regional y el mundial.

Este primer capítulo se centra en el análisis de los costos que supondría no adoptar las medidas necesarias para construir un futuro sostenible. En la sección A, se abordan los costos económicos; en la sección B, los sociales, y en la sección C, los ambientales. Estos costos se reflejan en el fuerte impacto que ha tenido la crisis sobre el PIB y el empleo en la región, la acentuación de las desigualdades y el empeoramiento de la crisis ambiental. En la sección D, por último, se presentan las conclusiones.

A. El impacto económico de la pandemia ha sido más fuerte en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo

Frecuentemente se afirma que los costos de la política pública, en particular de la fiscal, son demasiado altos e imposibles de solventar. El costo de “no hacer”, sin embargo, puede resultar mucho más elevado que el de las políticas correctivas, especialmente cuando es acumulativo. El patrón de crecimiento latinoamericano se tradujo en una mayor vulnerabilidad de la región frente al impacto de la pandemia y en mayores pérdidas en términos de PIB y de empleo que las del resto del mundo.

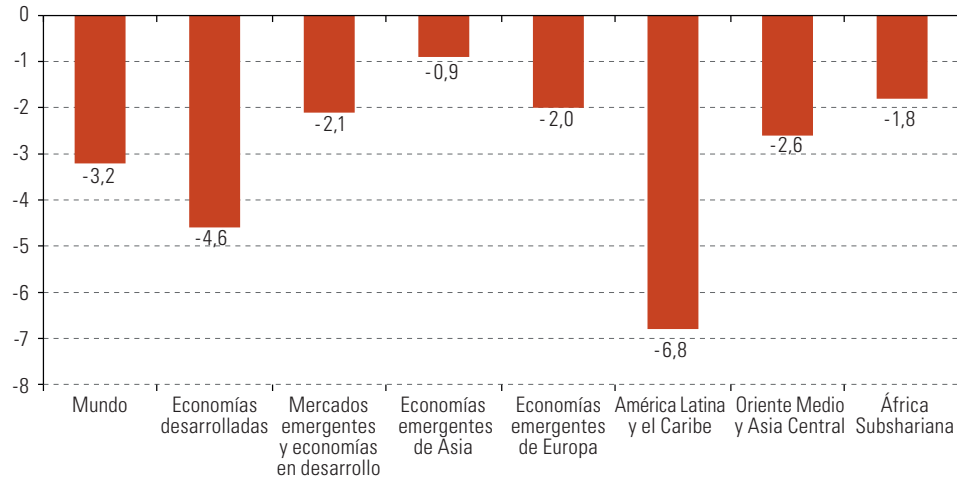
1. Lento crecimiento, baja productividad y heterogeneidad: las bases estructurales de la vulnerabilidad

La escasa resiliencia de América Latina y el Caribe frente a los choques se origina en el hecho de que la región no tiene una estructura productiva con sectores que compitan sobre una base tecnológica, capacidades diversificadas e instituciones y políticas de ciencia y tecnología que apoyen y potencien el aprendizaje. Son esas capacidades e instituciones las que permiten responder con celeridad a los diversos desafíos a los que se enfrentan los países. El enfoque tradicional sostiene que el problema está vinculado a la insuficiente flexibilidad del mercado de trabajo, como si las capacidades productivas y tecnológicas ya existieran y bastara con eliminar alguna regulación burocrática para que los trabajadores se transfirieran entre sectores. Una flexibilidad excesiva que permita trasladar rápidamente a los trabajadores hacia los servicios de baja productividad hace más vulnerable a la región, no menos. Promover nuevos sectores que demanden trabajadores más calificados, en cambio, fortalece la resiliencia. Las asimetrías tecnológicas y productivas son un componente central y estructural de la vulnerabilidad de la región a las crisis, que interactúa con otras asimetrías macroeconómicas, como la capacidad de las políticas fiscales y monetarias.

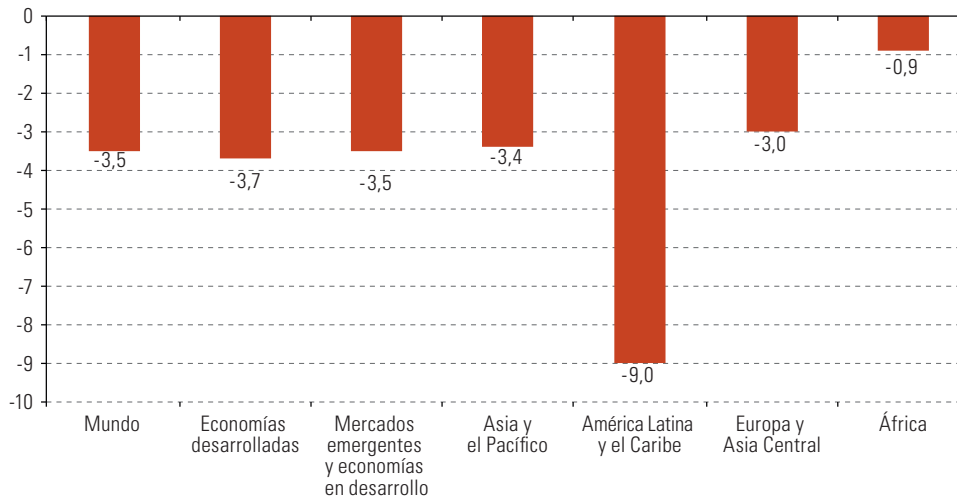
La falta de resiliencia ante los choques forma parte de los costos de no apostar de manera inteligente y deliberada por el futuro. Cuando se observa el impacto de la pandemia sobre las economías de América Latina y el Caribe, se comprueba que la caída del PIB fue una de las más pronunciadas a nivel internacional (véase el subgráfico I.1A), y lo mismo ocurrió en el caso de la caída del empleo (véase el subgráfico I.1B).

Gráfico I.1
Mundo y regiones seleccionadas: crecimiento del PIB y del número de personas empleadas, 2020
 (En porcentajes)

A. PIB



B. Empleo

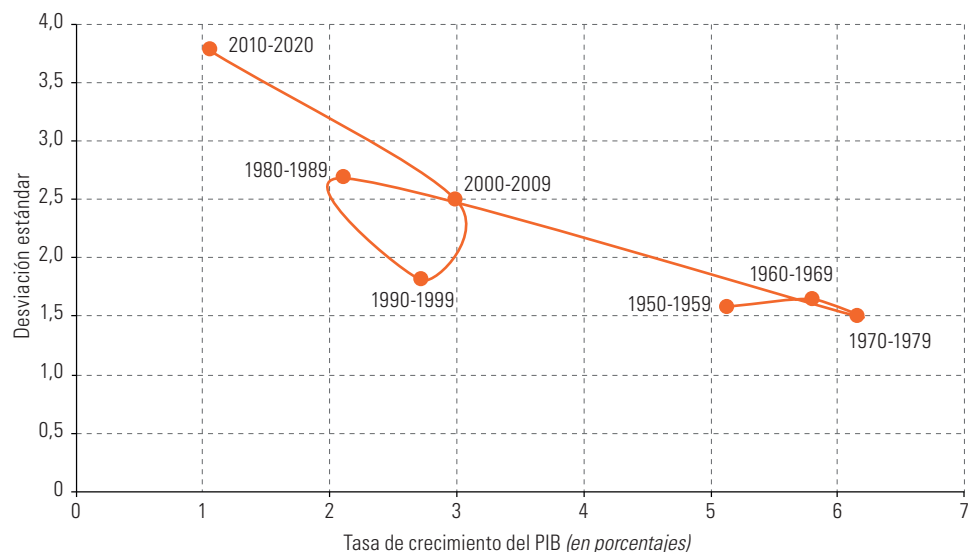


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Update*, Washington, D.C., julio de 2020; Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2021 y cifras oficiales.

El impacto de la crisis en la región se vio agudizado por factores estructurales que definen la composición del empleo; en particular, el elevado peso de la informalidad y del sector de los servicios de baja productividad en el mercado de trabajo. Si bien los efectos registrados fueron muy heterogéneos y resulta difícil encontrar un patrón único, en general se observó menos resiliencia en las áreas en que la informalidad era mayor, en que había menos capacidad manufacturera (necesaria para producir vacunas y equipos médicos), en que los sistemas universales de protección social estaban menos desarrollados (a las que, por lo tanto, era más difícil llegar con las políticas compensatorias), y en que los gobiernos ensayaron políticas fiscales menos activas, ya sea por contar con un menor espacio fiscal o por temor a un rebrote inflacionario.

Por lo tanto, un menor grado de resiliencia refleja una estructura en la que los sectores de mayor intensidad tecnológica tienen poco peso y en la que se invierte poco en investigación y desarrollo (I+D). En un mundo en que el progreso técnico se ha convertido en un factor cada vez más decisivo para la competitividad, en ausencia de políticas correctivas, los países rezagados tienen más dificultades para crecer. En el gráfico I.2, se observa que, sobre todo desde la década de 1980, las tasas de crecimiento en América Latina y el Caribe han sido más bajas en promedio y más volátiles. La pandemia golpeó a la región en un momento en que el crecimiento se había vuelto más lento e inestable, lo que implica también que, después del “rebote” del PIB, se retornará a las tasas bajas de crecimiento que ya se registraban debido a los factores estructurales mencionados.

Gráfico I.2
América Latina y el Caribe: crecimiento y volatilidad del crecimiento, 1950-2020



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

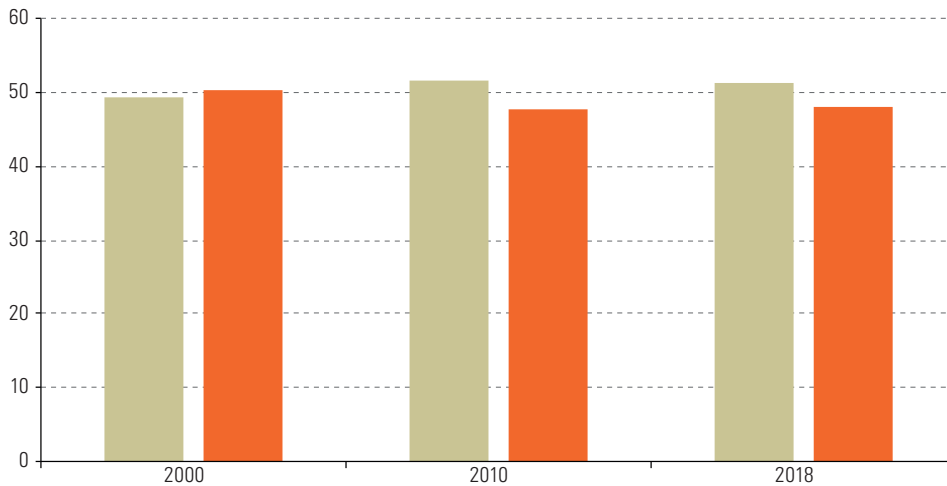
Si bien las exportaciones experimentaron un fuerte crecimiento en 2021 (25%), como consecuencia de un aumento tanto de los precios como del volumen, las importaciones crecieron todavía más (32%), en consonancia con el repunte de la actividad económica que se observó en el segundo trimestre de ese año en los países de la región. Las remesas hacia la región, a su vez, crecieron casi un 30% en promedio en 2021, y para 2022 se anticipa que continuarán siendo una fuente de recursos externos muy importante, en particular para Centroamérica, México y algunos países del Caribe.

Los problemas estructurales del crecimiento y la baja diversificación se manifiestan en la calidad del empleo que se genera. El empleo de baja productividad es el resultado de una estructura económica poco compleja, en la que existe una elevada participación de la informalidad, mayor entre mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas. Esto genera interseccionalidades que se entrecruzan y refuerzan las desigualdades en materia de ingresos, derechos y acceso a la protección social. La informalidad también conlleva efectos negativos sobre la productividad agregada, como se observa en el gráfico I.3. El empleo informal constituye alrededor del 48% del empleo total en América Latina y el Caribe, y la productividad del trabajo informal equivale a 6% de la productividad del trabajo en el sector formal.

Gráfico I.3
América Latina y el Caribe: empleo en el sector informal y brecha de productividad entre sectores, 2000, 2010 y 2018

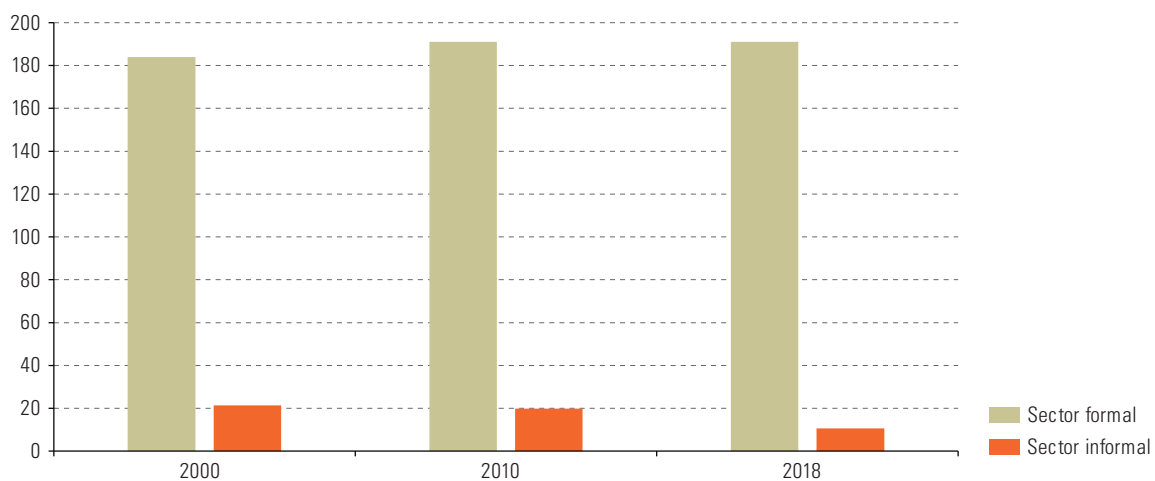
A. Empleo en el sector informal

(en porcentajes del total de trabajadores)



B. Brecha de productividad entre sectores

(índice: productividad agregada=100)



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

En otras palabras, una economía con estructuras poco diversificadas y poca demanda de capacidades no tiene un problema de productividad porque existan barreras al movimiento de trabajadores entre sectores, sino porque los trabajadores no tienen alternativas de empleo productivo que absorban el subempleo y el empleo de subsistencia (la heterogeneidad estructural¹). Las políticas industriales y de ciencia y tecnología son clave para transformar ese escenario y crear oportunidades de empleo formal con una productividad más alta.

¹ Se designa heterogeneidad estructural a la existencia de desigualdades muy grandes en la productividad del trabajo dentro de una economía debido al elevado porcentaje de trabajadores en situación de subempleo o en empleos de subsistencia.

2. Centroamérica, México y República Dominicana: la especificidad de su inserción externa

En esta subsección se abordan con mayor detalle los casos de Centroamérica, México y la República Dominicana, cuyas dinámicas están más ligadas a la evolución de la economía de los Estados Unidos, al comercio de manufacturas y a las remesas que a los ciclos de los productos básicos. Esta inserción específica de los países del norte de América Latina y el Caribe, diferente de aquella que caracteriza a los países del sur, justifica su análisis por separado.

En 2020, estas economías en su conjunto experimentaron la mayor contracción en 30 años, debido a las diversas medidas implementadas para contener los contagios de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En 2021, todos los países de esta subregión registraron tasas positivas de crecimiento económico, principalmente gracias a un efecto estadístico (dada la menor base de comparación con 2020), al repunte significativo de la demanda externa, al avance de los procesos de vacunación y a los crecientes flujos de remesas familiares. En 2022, se estima que seguirán registrando una expansión del PIB, pero a un ritmo menor que el registrado en 2021, y convergiendo gradualmente hacia las tasas de crecimiento habituales de largo plazo.

En esta sección, se destacan seis factores que dinamizaron las economías de Centroamérica, México y la República Dominicana en 2021 y que se espera que continúen haciéndolo a mediano plazo.

a) Expansión significativa de las exportaciones de bienes

Desde hace ya varias décadas, las exportaciones han sido un motor central del crecimiento económico en los países de la subregión. En 2021, las exportaciones de bienes mostraron un crecimiento significativo y constituyeron uno de los principales impulsores de la recuperación económica. En los primeros nueve meses del año, se observó un crecimiento interanual del 27,8% en el conjunto de los países de Centroamérica y la República Dominicana, después de registrarse una contracción del 8,5% en 2020. Las exportaciones de México, por su parte, experimentaron un incremento del 19,4% en los primeros diez meses de 2021, frente a una contracción del 9,5% en 2020.

El dinamismo de las exportaciones ha sido mayor en el caso de las manufacturas, pero los bienes primarios han registrado también un incremento importante. Estos últimos se han visto favorecidos por el alza de los precios internacionales, si bien también se observan aumentos en términos de volumen. Por ejemplo, las ventas de café, piña y plátano de Centroamérica al mundo se incrementaron un 12,0%, un 6,5% y un 4,9%, respectivamente, en el primer semestre de 2021 con respecto al mismo período de 2020. En cuanto a las manufacturas, en los primeros seis meses del año, las exportaciones de prendas de vestir y de equipo y dispositivos médicos se expandieron un 85,9% y un 45,4%, respectivamente, a tasa interanual. Si bien las primeras registraron una caída importante en 2020, ante la contracción de la demanda mundial, las segundas exhibieron una resiliencia significativa en 2020. En México, las exportaciones de manufacturas se expandieron un 23,0% a tasa interanual en el período comprendido entre enero y agosto de 2021, mientras que las agropecuarias se incrementaron un 6,5%. En la República Dominicana, sobresale el aumento de las exportaciones de minerales (23,1% en el primer semestre de 2021) y de confecciones textiles (53,9%).

b) Recuperación de la inversión extranjera directa

La pandemia de COVID-19 provocó una importante disminución de la inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica, México y la República Dominicana. En 2020, los flujos de IED² se redujeron un 19% (de 34.300 a 27.600 millones de dólares) en el caso de México y un 44% (de 12.700 a

² De acuerdo con los datos oficiales de la balanza de pagos, "inversión directa en la economía declarante", presentación según la sexta edición del *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional: Sexta Edición (MBP6)*, (FMI, 2009) (salvo en los casos de México y Panamá, en que la presentación sigue la quinta edición).

7.100 millones de dólares) en el de los países centroamericanos³ y la República Dominicana en comparación con 2019. Sin embargo, hubo diferencias significativas entre los distintos sectores en cuanto a los proyectos nuevos. Según la base de datos fDi Markets, los nuevos proyectos que registraron las caídas más drásticas fueron los de componentes de automóviles (-75%), carbón, petróleo y gas (-80%), plásticos (-69%) y productos químicos (-59%), mientras que en dos sectores se produjo un aumento de nuevos proyectos entre 2019 y 2020: servicios financieros (22%) y dispositivos médicos (43%)⁴. Esto ya podría ofrecer una idea sobre qué sectores son potencialmente resilientes y ofrecen oportunidades para la subregión a mediano y largo plazo.

En 2021, los flujos de IED se recuperaron en muchos países de la región. Hasta el segundo trimestre, la IED aumentó en los países de Centroamérica y la República Dominicana un 53% a tasa interanual, mientras que disminuyó ligeramente en México (-2%) a septiembre. Las tendencias indican que, hacia fines de 2021, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana podrían alcanzar flujos de IED significativamente más altos que en el período anterior a la pandemia. Con respecto a los nuevos proyectos, hasta octubre de 2021 algunos sectores, como el de componentes de automóviles, mostraron una cierta recuperación; otros sectores (por ejemplo, productos químicos y plásticos) continuaron con relativamente pocos proyectos nuevos, mientras que los hoteles y el turismo experimentaron un segundo año de fuerte descenso. Los sectores que recibieron un número de proyectos similar o superior al de los años anteriores a la pandemia fueron los de *software* y servicios de tecnologías de la información, comunicaciones y productos de consumo. En cuanto al destino de los nuevos proyectos en 2021, la distribución fue desigual: la mayoría de los 371 nuevos proyectos en 2021 se concentraron en México (267) y Costa Rica (57).

Para los próximos años, cabe esperar que el sector de los dispositivos médicos siga atrayendo cantidades crecientes de IED, dada la experiencia de la pandemia y la estrategia de deslocalización de proximidad (*nearshoring*) de muchas empresas estadounidenses en este sector. Otras oportunidades se encuentran en el sector de *software* y servicios de tecnologías de la información, que ha experimentado un fuerte crecimiento en la región desde 2015 en lo que respecta a los proyectos nuevos y que, a pesar de sufrir una caída en 2020, fue capaz de continuar en 2021 con la tasa de crecimiento observada antes de la pandemia.

c) Reconfiguración de las cadenas globales de valor

El choque externo que supuso la pandemia de COVID-19 ha llevado a los principales actores de las cadenas globales de valor a realizar un análisis de sus vulnerabilidades para detectar los principales riesgos y poder mitigarlos. De hecho, en 2021, tanto los Estados Unidos como la Unión Europea dieron a conocer iniciativas orientadas a aumentar su autonomía productiva en industrias consideradas estratégicas, para lograr reducir su dependencia de proveedores lejanos —especialmente de China— ante choques externos. A ello se añaden las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos, que comenzaron antes de la pandemia y se tradujeron en sanciones y la imposición de aranceles a ciertos bienes del país asiático. Este escenario promoverá una reconfiguración de las cadenas para hacerlas más cortas (menos globalizadas y más regionalizadas), más redundantes (es decir, con alternativas en la producción de componentes) y con más controles, así como con más existencias de componentes esenciales.

Por otra parte, las medidas de confinamiento y la paralización total de las actividades económicas no esenciales por la pandemia han acelerado la transición hacia economías más digitales, y, posiblemente, sobre todo en el caso de los países desarrollados, acelerarán también la automatización de los procesos productivos críticos para la elaboración de sus productos. La tecnología y la digitalización permiten a algunos sectores mantener la actividad y la producción con muy poco personal trabajando de forma

³ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

⁴ Además de los países mencionados anteriormente, los datos proporcionados por fDi Markets también incluyen proyectos en Cuba y Haití.

presencial. De confirmarse esta tendencia, los países en desarrollo, como los de Centroamérica y la República Dominicana, en los que el menor costo de la fuerza de trabajo suele suponer una ventaja comparativa, podrían verse afectados por estos cambios, dependiendo de las reconfiguraciones que se produzcan en las cadenas globales de valor en las que participan.

Los países de Centroamérica, México y la República Dominicana se encuentran en una posición ventajosa para recibir nuevas inversiones manufactureras, en el contexto de los procesos de deslocalización de proximidad que están llevando a cabo algunas empresas interesadas en acortar sus redes de abastecimiento y acercarse al mercado de los Estados Unidos. Se vislumbran oportunidades para incursionar en ciertos nichos del sector electrónico; por ejemplo, en algún eslabón de la cadena de los semiconductores, y de la de equipo y dispositivos médicos, que en 2021 mostró una resiliencia notable en la subregión y registró tasas de crecimiento significativas.

d) Flujos cada vez mayores de remesas familiares

La subregión recibe cerca del 80% del total de las remesas destinadas a América Latina y el Caribe. El flujo de remesas hacia la subregión es de importancia considerable en ocho de los diez países que la conforman (incluidos Cuba y Haití), con las excepciones de Costa Rica y Panamá. A pesar de la pandemia de COVID-19, las remesas dirigidas a la subregión en 2020 ascendieron a más de 80.000 millones de dólares y crecieron en promedio un 7,8% con respecto a 2019 (véase el cuadro I.1)⁵. Las cifras más recientes disponibles apuntan a un crecimiento promedio en los países de la subregión de en torno al 25% en 2021.

Las remesas constituyen, sin duda alguna, un factor de equilibrio de la cuenta corriente del sector externo de la subregión. Asimismo, su contribución a las condiciones de vida de millones de hogares hizo de estos recursos un factor de atenuación importante de los efectos adversos generalizados que sufrieron en 2020 los países de la subregión a causa de la pandemia.

Cuadro I.1
Centroamérica, Cuba, Haití, México y República Dominicana: flujos de remesas familiares, 2019-2021
(En millones de dólares y porcentajes)

	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019 ^a	2021/2020 ^b
Costa Rica	514,8	527,2	499,0	518,8	495,3	-4,5	19,8
Cuba	3 392,0	3 725,0	4 092,0	4 052,0	2 854,0	-29,6	9,8
El Salvador	4 543,9	4 985,4	5 394,7	5 656,2	5 929,9	4,8	29,1
Guatemala	7 160,0	8 192,2	9 287,8	10 508,3	11 340,4	7,9	36,6
Haití ^b	2 358,7	2 614,2	2 966,2	3 026,1	3 455,3	14,2	21,3
Honduras	3 847,3	4 305,3	4 760,0	5 384,4	5 573,1	3,5	32,6
México	26 993,0	30 291,0	33 677,2	36 438,8	40 604,6	11,4	25,6
Nicaragua	1 264,1	1 390,8	1 501,2	1 682,4	1 851,4	10,0	16,0
Panamá	426,1	443,7	456,8	493,1	398,2	-19,2	20,2
República Dominicana	5 260,8	5 911,8	6 494,1	7 087,0	8 219,3	16,0	34,4
Total subregional	55 760,9	62 386,1	69 129,0	74 847,2	80 721,4	7,8	27,3
Total subregional (no incluye Cuba)	52 368,9	58 661,1	65 037,0	70 795,2	77 867,4	10,0	28,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y estimaciones de The Economist Intelligence Unit para Cuba.

^a Variación interanual; último dato disponible.

^b Año fiscal de octubre a septiembre.

⁵ El crecimiento anual fue del 10% si se excluye a Cuba, donde registraron una caída considerable.

En esta dinámica inciden, en primer lugar, los flujos migratorios de estos países hacia los Estados Unidos, donde, en 2019, residían cerca de 48,2 millones de migrantes originarios de la subregión. Si bien más de tres cuartas partes provienen de México (77% del total), en las dos últimas décadas se observa una fuerte dinámica de migración desde Guatemala y Honduras.

La evolución positiva de los flujos de remesas se debe en parte a la inserción de los migrantes en sectores clave de la economía estadounidense (servicios de cuidado, comercio al menudeo, industria de la construcción y actividades agrícolas, entre otros) y también a la solidaridad de los migrantes hacia sus comunidades de origen, siendo ambos factores de carácter primordialmente estructural. Asimismo, el acceso de los migrantes documentados a los sistemas de seguro de desempleo y a los paquetes de estímulos en los Estados Unidos, tanto en 2020 —en virtud de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (*CARES Act*), de marzo de 2020, y la Ley de Asignaciones Consolidadas (*Consolidated Appropriations Act*), de diciembre de 2020— como en 2021 —gracias a la Ley del Plan de Rescate Estadounidense (*American Rescue Plan Act*), de marzo de 2021—, pudo contrarrestar parcialmente los efectos de la pandemia sobre sus ingresos y mantener su capacidad de envío de remesas en 2020 y probablemente también en 2021.

En cuanto a los escenarios a corto y mediano plazo, deben considerarse tres factores interrelacionados:

- i) Los escenarios de crecimiento de la economía de los Estados Unidos, que inciden sobre la dinámica de los flujos de remesas actuales, pero también sobre los flujos potenciales futuros, pues constituyen un factor de atracción de nuevos flujos de migrantes y, por consiguiente, de remesas. Es importante subrayar que la dinámica del empleo y de las ocupaciones en el mercado estadounidense desempeña un rol primordial en las dinámicas observadas.
- ii) Los escenarios de crecimiento de las economías de la subregión, ya que unas mejores —o peores— condiciones económicas constituyen factores de retención —o expulsión— de los migrantes potenciales en sus países de origen. Además de ello, otros factores (como la violencia, la inseguridad o los desastres naturales, por citar los más significativos) han desempeñado históricamente un papel protagónico en los flujos migratorios desde la subregión hacia los Estados Unidos y, a su vez, en el otorgamiento de condiciones excepcionales a los migrantes irregulares de estos países en los Estados Unidos —como el estatus de protección temporal, el programa de acción diferida para los llegados en la infancia (DACA) o el asilo—.
- iii) Las tendencias de la migración internacional desde la subregión están correlacionadas no solo con las políticas migratorias (vigentes o esperadas) de los Estados Unidos, sino también con las de los países de tránsito (como es el caso de México).

e) Recuperación de los ingresos por turismo

Los ingresos por concepto de turismo internacional representan un flujo muy importante de divisas para la mayoría de los países de la subregión. Estos, asimismo, han aprovechado el turismo como mecanismo para la promoción de las exportaciones y el desarrollo territorial. En 2019, los ingresos generados por el turismo internacional representaron el 36% de las exportaciones totales en la República Dominicana, el 28% en Panamá, el 19% en Costa Rica, el 18% en El Salvador, el 8% en Guatemala, el 6% en Nicaragua y el 5% en Honduras.

En 2020, las exportaciones de servicios por concepto de viajes se redujeron en promedio un 63% en la subregión, y cayeron hasta un 75% en Guatemala y Panamá. En general, este comportamiento se mantuvo hasta el primer trimestre de 2021, cuando la reducción fue del 60% en promedio, en comparación con el primer trimestre de 2020 (UNCTAD, 2020). Sin embargo, en el segundo trimestre

de 2021, se observaron repuntes importantes en la llegada de turistas. A nivel mundial, las exportaciones de servicios de viaje crecieron un 67% entre el segundo trimestre de 2020 y 2021. América Latina y el Caribe fue la región que exhibió el mayor crecimiento: un 588% entre el segundo trimestre de 2020 y 2021. En la subregión, se tienen datos de Honduras y México, que muestran una tendencia similar, con un crecimiento del 200% y del 828%, respectivamente. América Latina y el Caribe ha recuperado alrededor de la mitad de sus exportaciones de viajes, si se compara el segundo trimestre de 2021 con el mismo período de 2019 (UNCTAD, 2021).

Las perspectivas de recuperación están determinadas por diversos factores. Al mantenerse las restricciones de viaje, la incertidumbre sobre las regulaciones cambiantes y el avance de la pandemia, así como los distintos ritmos de vacunación, se espera que los viajes domésticos continúen teniendo preeminencia sobre los internacionales en el gasto turístico. Sin embargo, esta tendencia se revertiría conforme progrese la vacunación y exista mayor certidumbre sobre los requisitos de los viajes internacionales. También tiende a incrementarse la duración de los viajes, tanto por la necesidad de aprovecharlos más debido a las diversas restricciones y requisitos impuestos como por el incremento de los viajes híbridos de placer y trabajo, favorecidos por los cambios en el mundo laboral. Finalmente, crece la importancia de los destinos secundarios o menos explorados, impulsada por la necesidad de distanciamiento físico y por el interés de los turistas que desean tener un impacto positivo en el medio ambiente y las comunidades que visitan.

En cuanto al perfil de los turistas que primero han retomado los viajes, destacan los miembros de las generaciones Y y Z, especialmente de China. Estas generaciones son nativas digitales, por lo que el uso de herramientas digitales por parte de los destinos será clave para atraerlas y lograr su pleno disfrute. Asimismo, la demanda acumulada parece llevar a los turistas a gastar más en sus viajes y a buscar experiencias de lujo y a la medida, por lo que el turismo de lujo mostraría una expansión, que se reduciría conforme se vayan normalizando los viajes.

f) Estímulos económicos en los Estados Unidos como fuente de impulso económico para los países de la subregión

Debido a la pandemia de COVID-19, la economía de los Estados Unidos se contrajo un 3,5% en 2020, lo que provocó una enorme pérdida de puestos de trabajo. Por ello, el Congreso estadounidense aprobó una serie de paquetes de rescate de gran envergadura, que incluían pagos en efectivo a las personas y fondos para permitir que las empresas siguieran pagando los salarios durante 2020 y 2021. Estos estímulos económicos impulsaron de manera indirecta el consumo (a través de las remesas familiares) y las exportaciones en México y en los países de Centroamérica, los cuales tienen vínculos estrechos con los Estados Unidos. Entre otras cosas, esto impulsó la recuperación económica de los países de la subregión durante 2021.

Por otra parte, en noviembre de 2021, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el plan de inversión en infraestructura del Presidente Joe Biden. El objetivo de este proyecto de 1,2 billones de dólares es la modernización de la infraestructura vinculada a las carreteras, los puentes, el transporte público, el sistema ferroviario, los vehículos eléctricos, la red eléctrica, el agua potable e Internet de banda ancha. Se espera que parte de estas inversiones genere importaciones desde los países de Centroamérica y México, y cree empleo para los trabajadores de origen latinoamericano, lo que daría cierto impulso a la recuperación de sus economías en 2022.

Además, el Gobierno de Biden está impulsando un plan para invertir hasta 4.000 millones de dólares en cuatro años en Centroamérica para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y disminuir así la emigración hacia los Estados Unidos. Las ayudas, en este caso, se supeditarán

a la lucha contra la corrupción en los países beneficiados, y se prevé que las aportaciones se destinarán a organizaciones no gubernamentales (ONG). Por otra parte, en diciembre de 2021, los Gobiernos de México y los Estados Unidos anunciaron la puesta en marcha de la iniciativa Sembrando Oportunidades, un programa de becas y formación para que los jóvenes de El Salvador, Guatemala y Honduras encuentren un empleo estable en sus países de origen y se frene la migración irregular. Más aún, para impulsar la integración entre estas tres economías y de ellas con el sur-sureste de México, la CEPAL ha formulado un Plan de Desarrollo Integral (PDI) en el que se plantea que la migración sea una opción no un obligación.

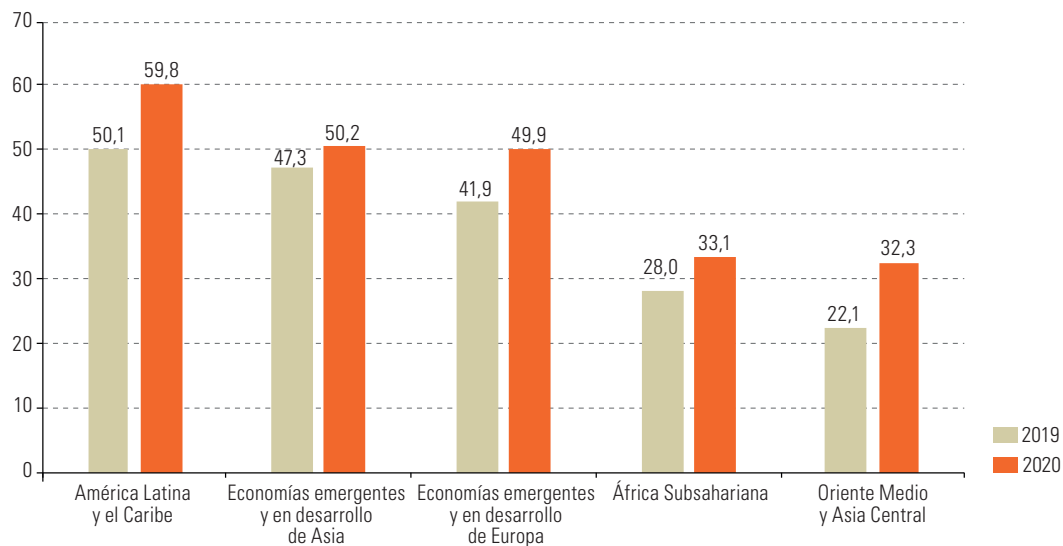
3. Asimetrías en las políticas fiscales y monetarias

Las asimetrías estructurales interactúan con las asimetrías vinculadas a la capacidad de implementar políticas. La política fiscal de las economías desarrolladas fue más fuerte que la de los países en desarrollo en general, y que la de América Latina y el Caribe en particular. Los Estados Unidos aprobaron gastos fiscales multianuales equivalentes al 18% del PIB —mediante el Plan para las Familias Estadounidenses (American Families Plan) y el Plan de Empleo Estadounidense (American Jobs Plan)—, así como un paquete de 1,2 billones de dólares para inversiones en la infraestructura necesaria para aumentar la competitividad en las tecnologías y los sectores líderes del siglo XXI. En este momento, se debate la posibilidad de aprobar un paquete aún más ambicioso de gastos sociales, cuyo objetivo es reducir la desigualdad y la pobreza en la economía estadounidense. Europa, por su parte, emitió 20.000 millones de euros en bonos para financiar la inversión pública mediante el fondo Next Generation EU (NGEU). Entre enero y septiembre de 2021, los países avanzados anunciaron nuevas medidas del orden de los 2,5 billones de dólares, frente a los 275.000 millones anunciados en los mercados emergentes. Muchos de los esfuerzos de inversión en los países centrales, aun cuando son insuficientes para enfrentar los desafíos que impone el cambio climático, apuntan a un movimiento hacia inversiones más sostenibles desde el punto de vista ambiental.

En 2020, los subsidios y las transferencias corrientes fueron el principal impulsor del gasto corriente primario en América Latina y el Caribe. En comparación con 2019, aumentaron 2,2 puntos porcentuales del PIB y las proyecciones oficiales señalan que en 2021 se reducirán 1,0 punto porcentual del PIB en comparación con 2020, lo que representa la mayor parte de la contracción del gasto corriente primario.

Varios factores intervienen para explicar el menor activismo fiscal en la región. Un factor importante es el peso de la deuda externa en algunos países de la región, sobre todo del Caribe. Si bien las economías avanzadas son las más endeudadas en términos de porcentajes del PIB, no son las de mayor fragilidad financiera. Sobre dicha fragilidad influye el peso de la deuda en moneda extranjera en la deuda total, dado que es más difícil para los países que ya enfrentan problemas de déficit en cuenta corriente honrar un compromiso en una moneda que no es la propia (fenómeno que suele denominarse “pecado original”). América Latina y el Caribe es la región que tiene mayor porcentaje de ingresos de sus exportaciones de bienes y servicios comprometido con el servicio de la deuda externa (un 59,8%, en comparación con aproximadamente el 50% en el caso de las economías emergentes y en desarrollo de Asia y de Europa) (véase el gráfico I.4). En las economías que son muy dependientes de los bienes intermedios y, sobre todo, de bienes de capital importados, el pago de la deuda agudiza la restricción externa a la inversión y el crecimiento.

Gráfico I.4
Regiones seleccionadas: servicio de la deuda externa
 (En porcentajes de las exportaciones de bienes y servicios)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook*, Washington, D.C., octubre de 2021.

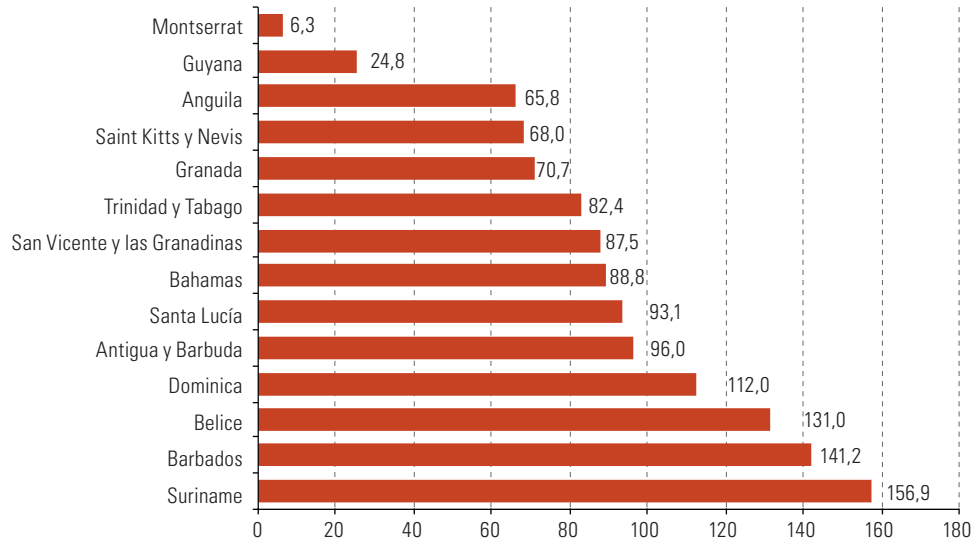
Es importante señalar la especial vulnerabilidad del Caribe ante la restricción externa, ya que sus niveles de endeudamiento y compromisos de pago son muy superiores al promedio mundial y al de América Latina. En lo que se refiere a la deuda pública, los países del Caribe tienen actualmente una relación entre deuda y PIB promedio superior al 80%, y la carga de endeudamiento de Barbados, Belice, Dominica y Suriname supera el 100% del PIB. En el subgráfico I.5A, se muestra la relación entre deuda y PIB de los países del Caribe a finales de 2020. De los 14 países sobre los que se dispone de datos, 12 tienen una relación entre deuda y PIB superior al 60%. En los países en que dicha relación se sitúa por encima de ese nivel, la deuda pública se vuelve muy costosa y resulta difícil para los gobiernos reestructurarla o refinanciarla. Las bajas calificaciones crediticias elevan los costos de endeudamiento de las empresas que residen en la región, lo que redundará en que los gobiernos dispongan de menos espacio fiscal para priorizar y financiar la resiliencia de las economías frente a fenómenos naturales y choques económicos.

En el subgráfico I.5B, se observa que el servicio de la deuda en el Caribe en el período comprendido entre 2010 y 2019 promedió el 29,1% de los ingresos del gobierno, aunque la varianza es elevada. Jamaica registra la mayor cifra de servicio de la deuda, un promedio de más del 60% de los ingresos totales del gobierno de 2010 a 2019. Por su parte, otros tres países (Antigua y Barbuda, Bahamas y Barbados) tienen relaciones de servicio de la deuda superiores al 40% de los ingresos públicos.

Gráfico I.5 El Caribe: deuda pública total y servicio de la deuda

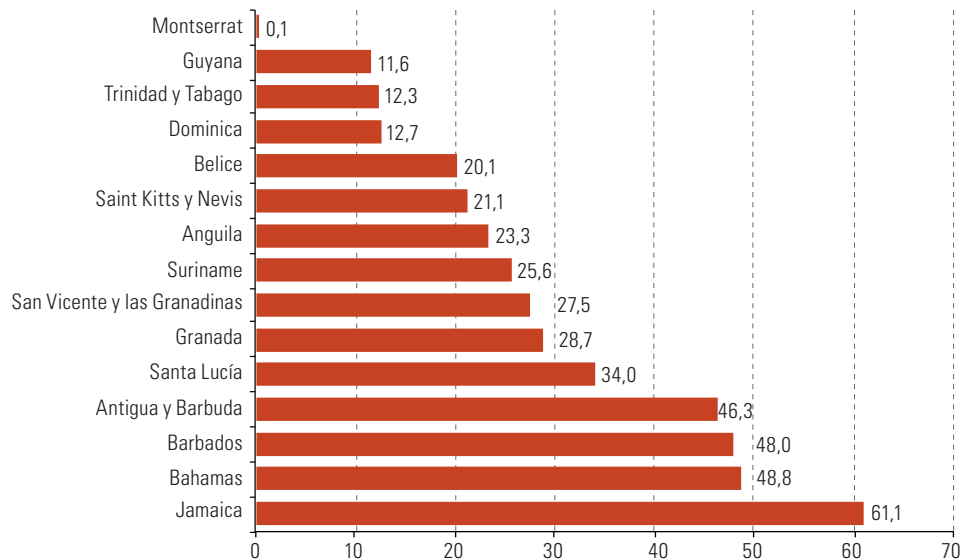
A. Deuda pública total, 2020

(en porcentajes del PIB)



B. Promedio del servicio total de la deuda, 2010-2019

(en porcentajes del ingreso del gobierno)



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

En lo que se refiere a la política monetaria, los países avanzados han mostrado mayor capacidad de respuesta anticíclica. En las principales economías avanzadas, las tasas de interés se mantienen en niveles mínimos históricos y muy pocas han subido; sin embargo, en las economías emergentes, la preocupación por la inflación llevó a varios países —incluidos los de América Latina— a comenzar

a subir las tasas de interés de referencia ya en 2021. Mientras que los países avanzados muestran cautela en la respuesta de la política monetaria ante la amenaza del retorno de la inflación y mantienen la expansión de la liquidez, el espacio para esta política es más limitado en América Latina y el Caribe, lo que agrega incertidumbre a las perspectivas de crecimiento de 2022.

Las asimetrías internacionales relacionadas con el financiamiento y la deuda también se observan en el sector privado. Si bien la deuda del sector corporativo no financiero ha ido en aumento en todos los países, la probabilidad de suspensión de pagos de las pequeñas y medianas empresas (pymes) es cerca de 15 puntos porcentuales más alta en las economías emergentes (poco menos del 20%) que en las economías avanzadas (poco más del 5%), lo que tiene consecuencias negativas para la reactivación de la demanda y el empleo (FMI, 2021b).

En suma, la coyuntura macroeconómica de la región se complejizaría en 2022, debido a un crecimiento económico y una recuperación del empleo más lentos, mayores presiones inflacionarias y una elevada volatilidad cambiaria, factores que se suman a los estructurales (poca inversión y productividad y elevados niveles de informalidad, desigualdad y pobreza). La recuperación en el segundo trimestre de 2021 fue mayor de lo que se esperaba, pero la desaceleración comenzó antes de lo previsto y, con ella, la convergencia hacia una tendencia de crecimiento poco dinámica. Todavía no se ha recuperado completamente el PIB de 2019, y a ello se añade el hecho de que la respuesta del empleo es más lenta que la del PIB. En el frente externo, que fue favorable en 2021 —gracias al repunte del comercio mundial y del precio de los productos básicos, y al elevado nivel de liquidez financiera—, se espera un escenario más complejo, con un reducido crecimiento del PIB mundial (especialmente en los casos de China y los Estados Unidos, socios clave para la región) y un mayor grado de volatilidad e incertidumbre monetaria y financiera.

B. Impacto social amplificado por la matriz de la desigualdad

La inesperada crisis sanitaria y sus secuelas económicas y sociales se han traducido en profundos efectos negativos sobre el bienestar de la población, que no se disiparán a mediano plazo. Las asimetrías también han sido en este caso un factor explicativo de la intensidad y la duración del choque. Desde una perspectiva basada en la matriz de la desigualdad social, dichos efectos han tendido a ser más agudos en el caso de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, así como en el de otros grupos históricamente excluidos, como las personas indígenas.

1. La pandemia, la salud y el proceso de vacunación: repercusiones y respuestas asimétricas

La crisis sanitaria se ha prolongado y América Latina y el Caribe ha demostrado ser particularmente vulnerable a ella, pues sus niveles de contagio y de defunciones han superado los de otras regiones del mundo (véase el cuadro I.2). Hasta fines de octubre de 2021, América Latina y el Caribe presentaba el mayor número de defunciones informadas por COVID-19 en el mundo: un 28,9% del total, si bien la región representa el 8,4% de la población mundial. Se trata también de la región que registra más defunciones por COVID-19 por cada 1.000 habitantes.

Cuadro I.2
Defunciones por COVID-19 informadas a la Organización Mundial de la Salud (OMS),
por región, 31 de diciembre de 2021

Región	Defunciones por COVID-19	Defunciones por COVID-19 (en porcentajes de las defunciones totales por COVID-19 en el mundo)	Población, julio de 2021	Defunciones por COVID-19 (por cada 1.000 habitantes)
América Latina y Caribe	1 562 845	28,90	659 743 612	2,37
Europa	1 410 425	27,12	747 747 396	1,89
Asia	1 218 214	23,42	4 679 660 580	0,26
América del Norte ^a	802 899	15,44	371 107 718	2,16
África	219 906	4,23	1 373 486 472	0,16
Oceanía	4 468	0,09	43 219 954	0,10

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard”, 2021 [en línea] <https://covid19.who.int/> para el número de defunciones y Naciones Unidas, *World Population Prospects*, Nueva York 2019 [en línea] <https://population.un.org/wpp> para la población.

^a Se incluyen el Canadá y los Estados Unidos.

Los Estados han implementado distintas medidas de salud pública, entre las cuales la vacuna ha demostrado ser la más eficaz. Inicialmente, la implementación de las medidas de distanciamiento físico necesarias para controlar la transmisión del virus, entre las que se incluyeron la suspensión de actividades no esenciales y la implementación de cuarentenas, restringieron e incluso paralizaron significativamente la actividad económica. Esto comenzó a revertirse con la puesta en marcha de la vacunación. Al comienzo de la crisis, se priorizó enfrentar las consecuencias de la emergencia expandiendo las capacidades hospitalarias críticas (camas de unidades de cuidados intensivos, ventiladores y personal, entre otras). Posteriormente, se otorgó mayor importancia al primer nivel de atención de salud, al implementar medidas de salud pública básicas asociadas a la prevención; en particular, de testeo, trazabilidad y aislamiento.

Las respuestas no han sido uniformes. El nivel de rigurosidad respecto de las políticas implementadas difiere en los distintos países. Algunos adoptaron políticas más rigurosas solo en los momentos en que se registraban más casos (durante el invierno o cuando surgían nuevas olas de contagios), y otros mantuvieron políticas exigentes aun cuando el número de casos permanecía relativamente bajo. En algunos países, las medidas de salud pública fueron bastante más estrictas, como en la Argentina y Honduras, o más prolongadas, como en Cuba y el Perú. En otros, como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, El Salvador, Guatemala, México y el Paraguay, las medidas estrictas se mantuvieron durante un período de tiempo y, después, se relajaron, aun tras la aparición de nuevas olas importantes de contagios. El Estado Plurinacional de Bolivia y México corrigieron el rumbo durante noviembre de 2021. El Uruguay aprobó medidas más estrictas un poco más tarde que otros países, dada la baja curva de contagios observada en ese país al comienzo de la pandemia.

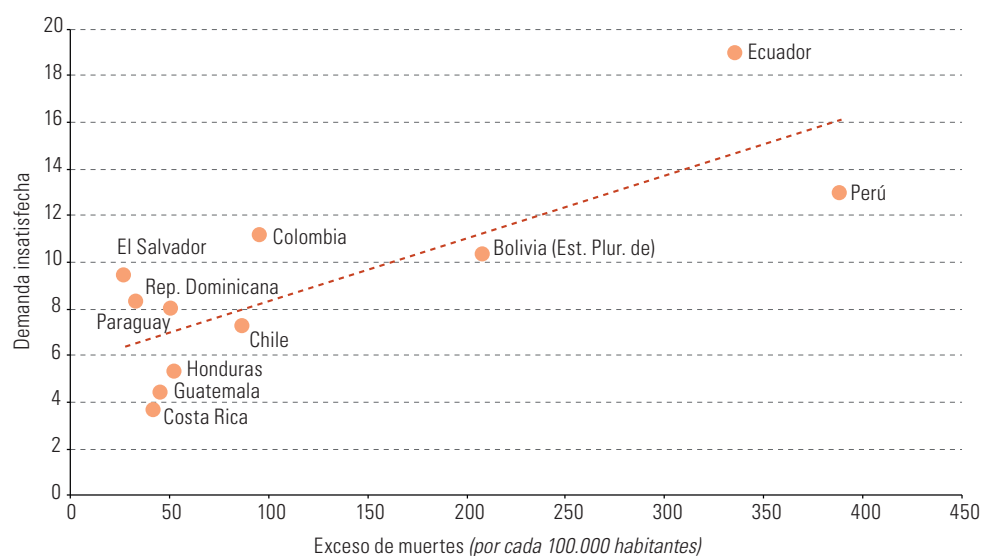
Al prolongarse la crisis sanitaria, surgió la necesidad de actuar en varios frentes simultáneamente, como en la puesta en marcha del proceso de vacunación y en la respuesta curativa o de tratamiento hospitalario. A esto se sumó la demanda de servicios de salud debida a la morbilidad normal no vinculada al COVID-19, y la morbilidad normal acumulada a raíz del efecto de desplazamiento.

La pandemia ha afectado más a las personas vulnerables, lo que refleja el impacto de la matriz de la desigualdad social sobre la salud en esta coyuntura. Los mayores niveles de concentración de casos y muertes por COVID-19 se observaron en los barrios más vulnerables y de menor nivel educativo y socioeconómico de las ciudades de América Latina. Los municipios que cuentan con una mayor proporción de personas afrodescendientes tendieron a presentar mayores niveles de exceso de

mortalidad en 2020. La letalidad en la población indígena de México fue de 12,3 fallecidos por cada 100 casos confirmados de COVID-19, cifra superior a la del resto de la población (7,5 defunciones por cada 100 casos confirmados) (Secretaría de Salud de México, 2021).

La crisis sanitaria también implicó que muchas personas contaran con menor acceso a los servicios de salud. En promedio, un 8,6% de los hogares de la región no tuvo acceso a servicios de salud cuando lo necesitó, debido a la falta de personal médico y a la preocupación o el miedo vinculados al contagio del COVID-19, lo que incrementó el exceso de muertes en 2020. Existe una elevada correlación entre este último indicador y las demandas insatisfechas de salud (véase el gráfico I.6). Por un lado, los altos niveles de demanda de salud insatisfecha se relacionan con mayores excesos de mortalidad en 2020. Asimismo, está el efecto de desplazamiento, ya que más del 30% de los países de la región informan de algún grado de interrupción en todos los tipos de servicios de salud. Finalmente, cabe mencionar la interrupción de los programas de inmunización de rutina y la suspensión de los controles regulares de salud, factores que pueden afectar la salud presente y futura, especialmente de niñas y niños.

Gráfico I.6
América Latina (11 países): hogares con demanda de salud insatisfecha y su relación con el exceso de muertes acumulado por cada 100.000 habitantes, 2020
(En porcentajes)



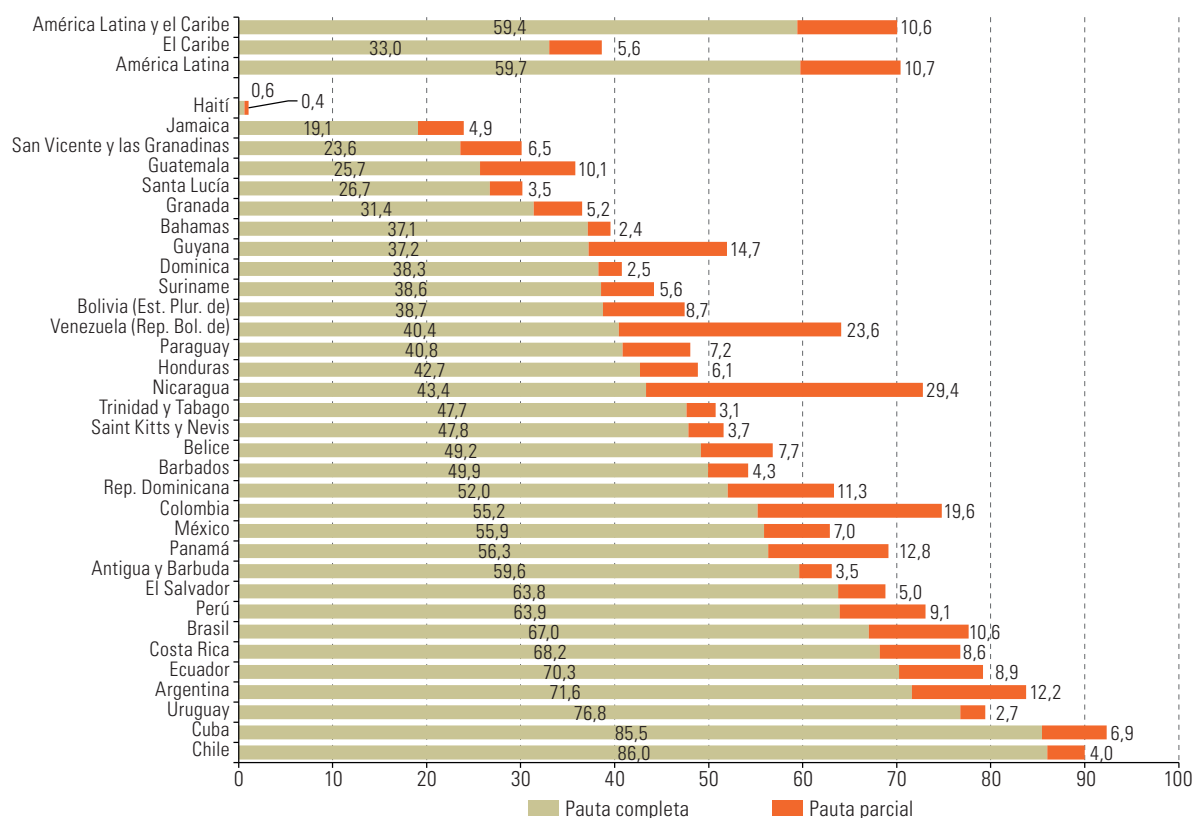
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, “COVID-19 Household Monitoring Dashboard” [en línea] <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard>; Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), “COVID-19 projections” [en línea] <https://covid19.healthdata.org/global?view=cumulative-deaths&tab=trend>.

Nota: Para el cálculo de la demanda insatisfecha de salud, se utilizó la siguiente fórmula: $1 - (HHs/HH)$, donde HHs son los hogares que recibieron atención y HH es el total de los hogares que requirieron atención desde el inicio de la pandemia.

A medida que ha ido aumentando su disponibilidad, las vacunas contra el COVID-19 se han convertido en una herramienta fundamental para el control de la crisis sanitaria, así como de las crisis social y económica desencadenadas por la pandemia. A pesar de su centralidad, el acceso de los países de América Latina y el Caribe a las vacunas ha sido lento y ha estado marcado por la desigualdad, debido a la concentración de dosis en los países desarrollados —que, si bien representan el 13% de la población mundial, concentran el 39% de los compromisos de compra de vacunas—, y a los obstáculos que han enfrentado las iniciativas multilaterales para cumplir con las expectativas de los países de menores ingresos. Todo ello ha dejado en evidencia la existencia de un grave problema de distribución.

Al 19 de noviembre de 2021, en el mundo se contabilizaban 15.780 millones de dosis comprometidas mediante contratos individuales, negociaciones en bloque y el Mecanismo COVAX para el Acceso Mundial a las Vacunas contra la COVID-19. Aunque con ese número de dosis se podría vacunar a toda la población mundial, el problema es que su distribución es muy desigual. La vacunación ha avanzado a velocidades muy diferentes: al 26 de noviembre de 2021, el 60,6% de la población del Canadá y los Estados Unidos, y el 66,9% de la población de la Unión Europea habían completado su pauta de vacunación, mientras que, al 30 de noviembre de ese año, el panorama en la región estaba marcado por una gran desigualdad entre los distintos países. Si bien destacan los casos de Chile, Cuba y el Uruguay, donde más del 75% de la población ya cuenta con la pauta completa, esta cifra no alcanza el 50% en la mayoría de los países, y se observan casos como los de Guatemala o Jamaica, donde todavía no se llega al 25% de la población vacunada con la pauta completa. En la región, el caso más preocupante es el de Haití (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7
América Latina y el Caribe (33 países): población con pauta de vacunación contra el COVID-19 completa y parcial en relación con el total de la población, 30 de noviembre de 2021
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Mathieu y otros, "A global database of COVID-19 vaccinations", *Nature Human Behaviour*, vol. 5, 2021 [en línea] <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations-nature>.

Nota: Pauta de vacunación completa significa que la persona recibió todas las dosis correspondientes a la vacuna utilizada (una o dos), sin tener en cuenta las dosis de refuerzo.

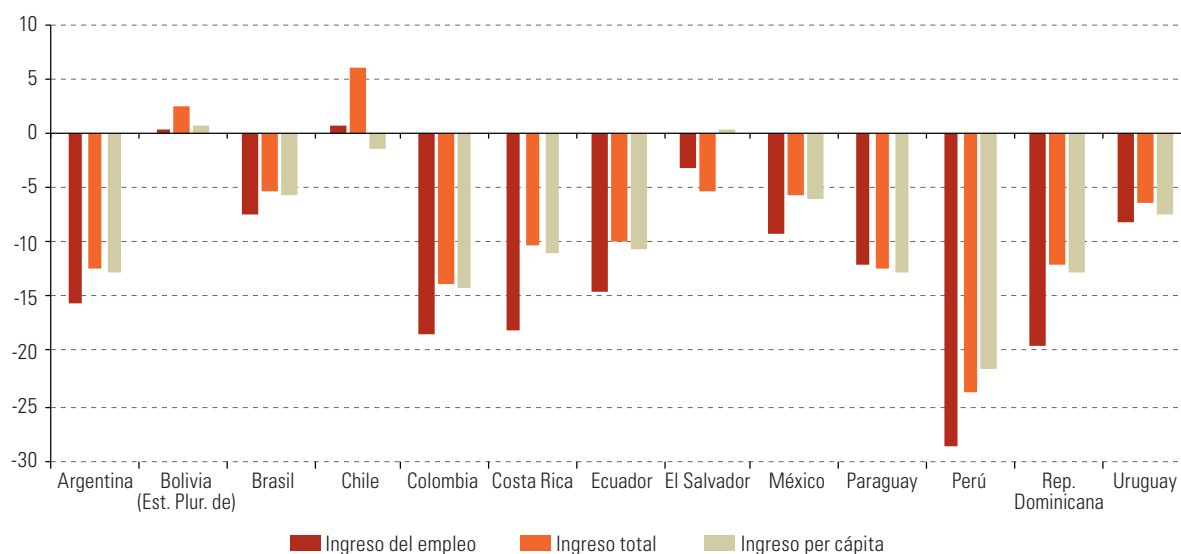
En este escenario, para vacunar al menos al 70% de su población (unos 460 millones de personas) hacia mediados de 2022, América Latina y el Caribe deberá fortalecer los planes de vacunación de tal forma que los sistemas de salud puedan distribuir de forma efectiva las vacunas entre la población en un corto período de tiempo.

2. Empleo, pobreza y desigualdad: retrocesos sin visos de una pronta recuperación

Las medidas de contención de la pandemia y la incertidumbre con respecto a su duración provocaron una paralización de la vida social y económica, seguida por un período de lenta vuelta a la normalidad, pausado, en muchos casos, por retornos a nuevas fases de confinamiento parcial o total. El saldo inmediato fue la pérdida masiva de ingresos debido a la paralización nacional e internacional de la actividad económica y la destrucción de millones de empleos. En concreto, entre 2019 y 2020, el incremento del número de personas que salieron de la actividad económica fue incluso mayor que el del número de desempleados.

Los ingresos del trabajo se vieron muy afectados por las restricciones al empleo, la actividad, las horas trabajadas y las posibilidades de trabajo remoto. Los quintiles más pobres fueron los más afectados por la caída de ingresos, y especialmente por la pérdida de trabajo asalariado. Aunque las transferencias aliviaron la contracción de los ingresos en los hogares de menos recursos, el balance resultó, de todas maneras, sumamente negativo (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8
América Latina (13 países): variación anual del ingreso total per cápita según fuente de ingreso, por quintiles, 2020
(En porcentajes)



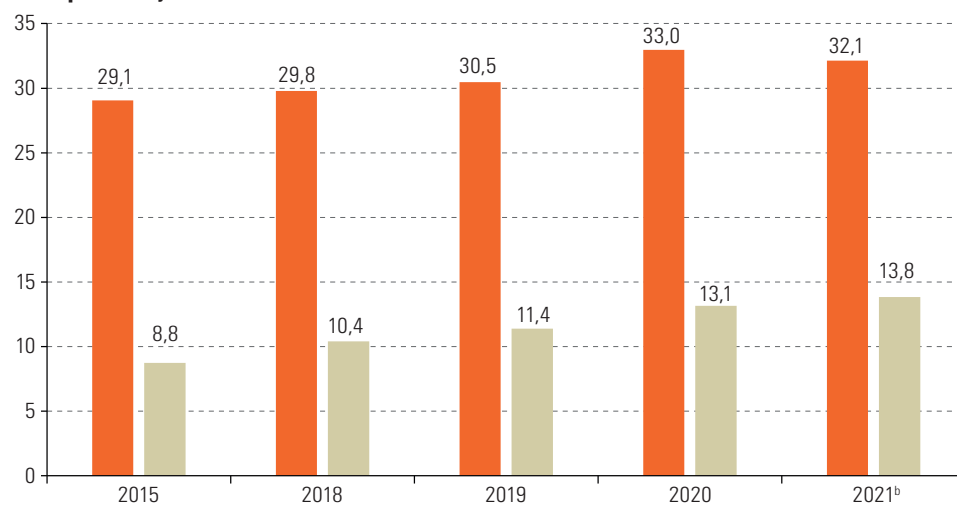
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Promedios simples.

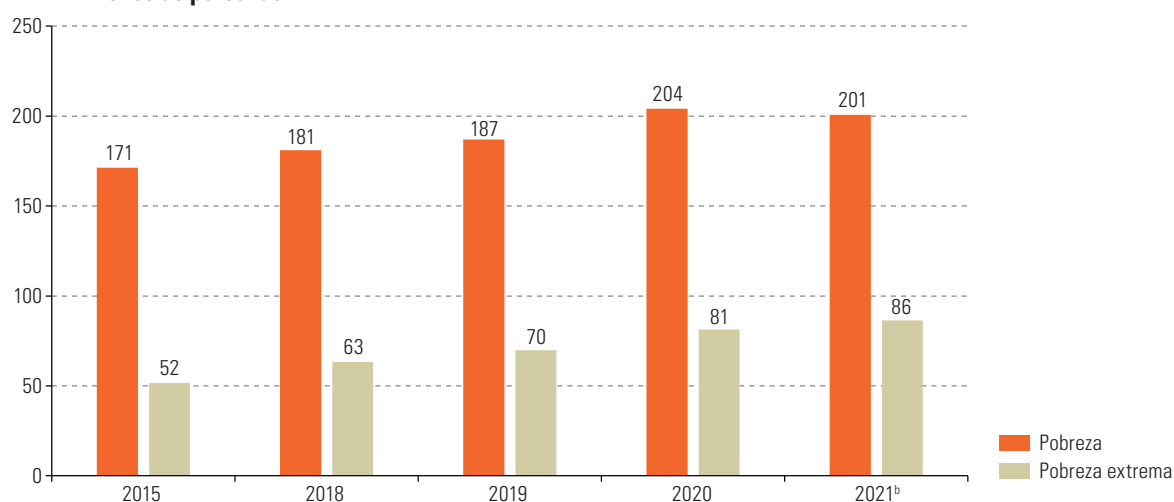
En ese contexto crítico, la pobreza se redujo marginalmente entre 2020 y 2021, de un 33,0% a un 32,1% (tras un aumento de 2,5 puntos porcentuales en el período 2019-2020), mientras que la pobreza extrema se ha mantenido al alza por sexto año consecutivo en todos los países con información disponible, puesto que ha pasado del 11,4% en 2019 al 13,2% en 2020 y al 13,8% en 2021. En 2021, el 32,4% de la población de América Latina que se encontraba en situación de pobreza por ingresos equivalía a aproximadamente 202 millones de personas. De ellas, 87 millones —el 13,8% de la población— se encontraban en situación de pobreza extrema. Los mayores incrementos de pobreza tuvieron lugar en la Argentina, Colombia y el Perú, donde alcanzaron o excedieron los 7 puntos porcentuales. En 2021, se espera que el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema se mantenga en niveles similares (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9
América Latina (18 países)^a: pobreza y pobreza extrema, 2015-2021
(En porcentajes y millones de personas)

A. En porcentajes



B. En millones de personas



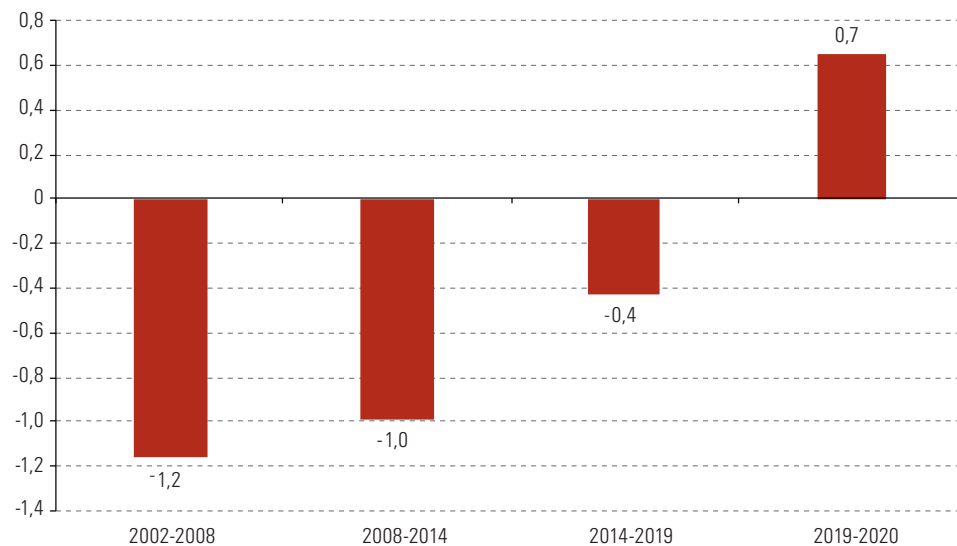
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

^b Los valores de 2021 corresponden a proyecciones.

La desigualdad medida a través del coeficiente de Gini, por su parte, aumentó entre 2019 y 2020, y su tasa de variación para el promedio regional fue de 0,7 (véase el gráfico I.10). El deterioro de la situación distributiva en el período 2019-2020 está vinculado a las repercusiones de la pandemia de COVID-19. Cabe mencionar que las consecuencias de la crisis sanitaria no fueron las mismas en todos los países y que, en algunos, la desigualdad incluso no aumentó. No obstante, en este período se registró un desplazamiento de hogares desde los estratos de ingresos altos y medios hacia los de ingresos bajos (véase el gráfico I.11). Gracias a la recuperación de 2021, se proyecta una leve reversión de este fenómeno, pero que está lejos de compensar la caída observada en 2020.

Gráfico I.10
América Latina (15 países)^a: variación del coeficiente de Gini, 2002-2020
(Tasas de variación anualizadas^b)

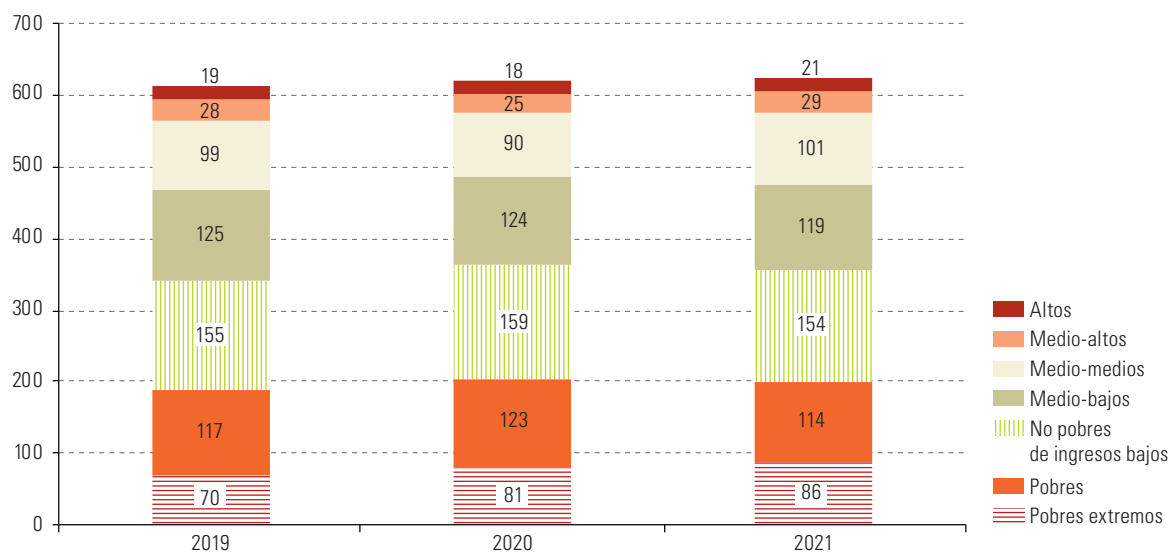


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Promedios simples regionales calculados sobre la base de la información del año más cercano con datos disponibles para cada uno de los 15 países.

Gráfico I.11
América Latina (15 países)^a: distribución de la población según estrato de ingresos, 2019-2021^b
(En millones de personas)



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

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los valores de 2021 corresponden a proyecciones.

En suma, la caída en el nivel de bienestar asociado a la pérdida de empleos, al aumento de la pobreza, sobre todo de la pobreza extrema, y a la desigualdad es un legado que rebasará la coyuntura de la pandemia. Para poder retornar a los niveles anteriores a la crisis, será necesario realizar un esfuerzo especial en el ámbito de las políticas públicas, ya que esta situación no se revertirá de manera espontánea a corto plazo.

3. Retroceso histórico de la participación laboral y la calidad del empleo de las mujeres

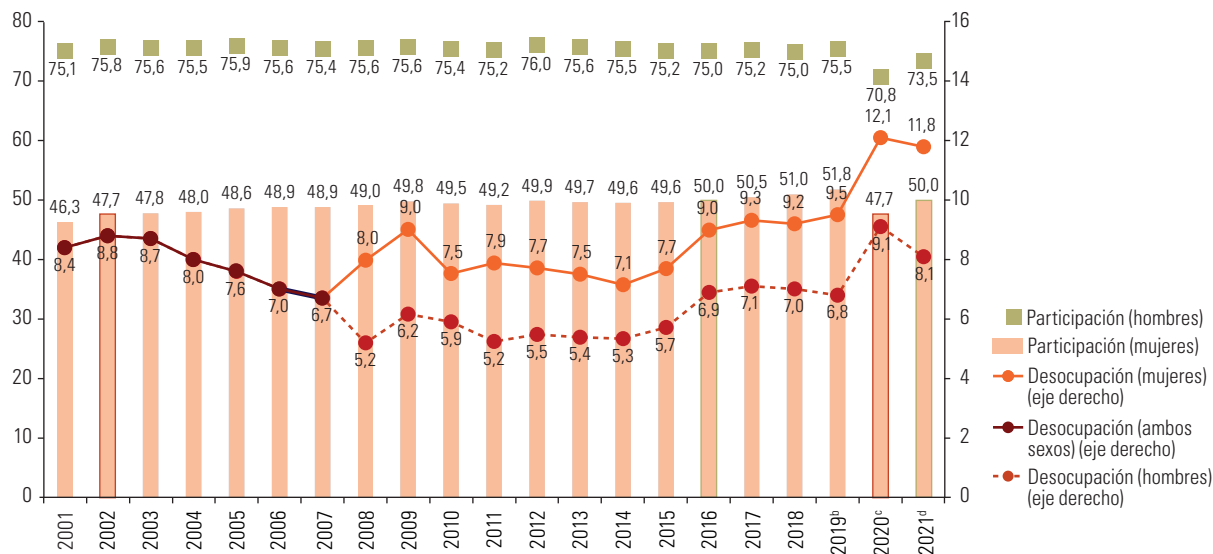
El costo de no resolver las asimetrías se expresa con especial fuerza en el caso de las mujeres en el mercado de trabajo. La persistencia de la discriminación y las desigualdades en el uso del tiempo limita las trayectorias de ingreso, aprendizaje y productividad de las mujeres, y conlleva costos no materiales de bienestar, más difíciles de medir, pero no menos importantes.

Los efectos de la crisis en el mercado laboral han sido notables; las tasas de participación y ocupación se han reducido considerablemente y la desocupación ha aumentado en mayor medida que en crisis anteriores (CEPAL, 2021c y 2021d). La tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral experimentó un retroceso de 18 años en el 2020 (véase el gráfico I.12), al disminuir del 51,8% en 2019 al 47,7%, mientras que la tasa de participación de los hombres disminuyó del 75,5% al 70,8%. En 2021, se estima que la tasa de participación de las mujeres se habría incrementado hasta el 50%, cifra similar a la que se registró en 2016. Esto representa un retroceso de cinco años que deja todavía a una de cada dos mujeres fuera del mercado laboral. La crisis también elevó las tasas de desocupación, que en 2020 alcanzaron el 12,1% en el caso de las mujeres y el 9,1% en el de los hombres. Dado el lento incremento de los niveles de ocupación y las mayores tasas de participación, se estima que en 2021 la diferencia entre las tasas de desocupación masculina y femenina se habría ampliado. La desocupación habría afectado a un 11,8% de las mujeres, cifra 3,7 puntos porcentuales superior a la de la tasa de desocupación estimada para los hombres (8,1%) (CEPAL, 2022).

Estas elevadas tasas de desocupación femenina estarían relacionadas, entre otros factores, con los cambios previstos en la demanda de trabajo vinculados a la necesidad de nuevas habilidades para los empleos del futuro, la contracción de sectores muy feminizados, el aumento de la digitalización y del uso de la inteligencia artificial, y los mejores niveles de recuperación de los sectores económicos masculinizados (CEPAL, 2021c). Para las mujeres, la salida de la fuerza laboral por la crisis del COVID-19 tuvo mayor incidencia que el desempleo. Muchas de ellas deseaban trabajar de forma remunerada, pero no han podido hacerlo, y han desistido de la búsqueda debido a la sobrecarga de trabajo de cuidados que experimentan en sus hogares, basada en estereotipos de género que les asignan la principal responsabilidad en dichas tareas.

La crisis exacerbó otras desigualdades que se combinaron con las desigualdades de género. En el gráfico I.13, por ejemplo, se puede observar que las tasas de ocupación de las mujeres son inferiores a las de los hombres en todos los quintiles de ingresos (véase el subgráfico I.13A), pero las brechas de género en relación con la ocupación se amplían en los hogares de menores ingresos (véase el subgráfico I.13B). Mientras que la tasa de ocupación de las mujeres del quinto quintil de ingresos alcanzó un 58% en 2020 (y, en el caso de los hombres, esta cifra se elevó a un 76,1%), la tasa de ocupación de las mujeres del primer quintil de ingresos alcanzó solo el 29,1% (mientras que los hombres de este quintil presentaban tasas del orden del 52,3%, inferiores únicamente a las tasas de ocupación de las mujeres del quintil de ingresos más altos).

Gráfico I.12
América Latina y el Caribe (24 países)^a: evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, promedio ponderado, según sexo, 2001-2021
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y proyecciones.
^a 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).
^b Las cifras de 2019 no incluyen a la República Bolivariana de Venezuela.
^c Las estimaciones para 2020 se efectuaron a partir de la información proporcionada por los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
^d Valores proyectados para 2021.

Gráfico I.13
América Latina (13 países)^a: tasa de ocupación y desocupación de la población de 15 años y más, por sexo y quintil de ingresos, alrededor de 2019 y 2020^b
 (En porcentajes)

A. Tasa de ocupación según sexo y quintil de ingresos de los hogares

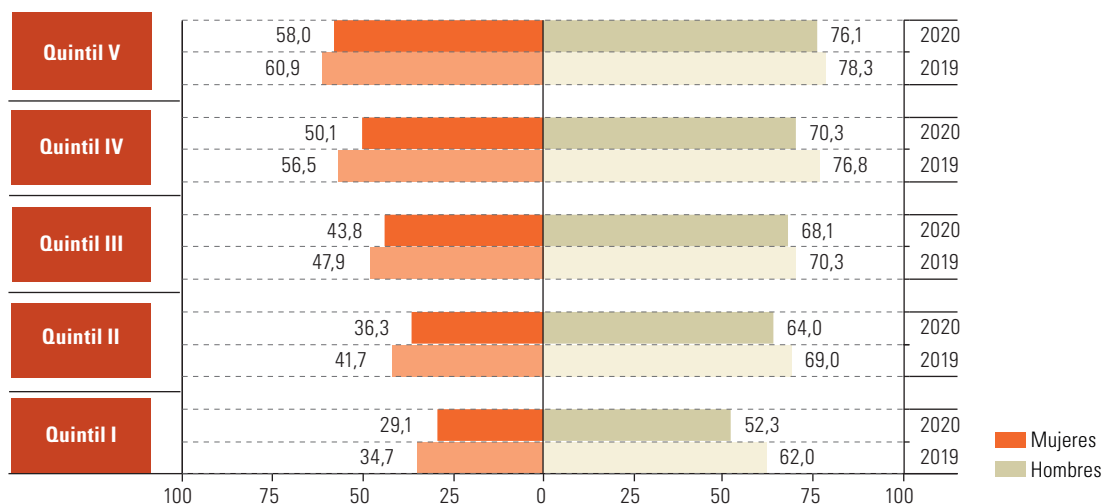
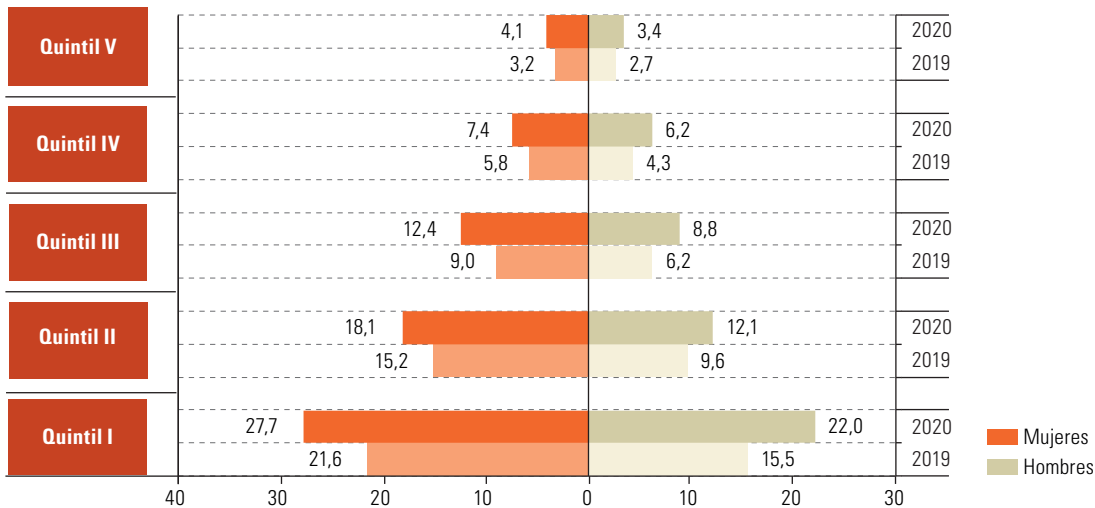


Gráfico I.13 (conclusión)

B. Tasa de desocupación según sexo y quintil de ingresos de los hogares

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

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

^b El dato promedio de 2019 incluye a todos los países antes mencionados, con la excepción de Chile y México. En estos dos casos, la información corresponde a 2017 y 2018, respectivamente.

También se observa que las mujeres de los hogares más pobres se enfrentan a mayores dificultades para conseguir empleo. La tasa de desocupación de las mujeres en los hogares del primer quintil llegó en 2020 al 27,7%, mientras que la de los hombres, si bien también aumentó, alcanzó una cifra inferior a la de las mujeres (22%).

Finalmente, es importante resaltar la necesidad de cerrar las brechas digitales, una variable fundamental para la competitividad y el empleo. En la región, el costo de conectarse a un servicio de banda ancha móvil representa en promedio un 14,3% de los ingresos de un hogar del primer quintil. Además, en estos hogares, un 39,1% de las mujeres no cuenta con ingresos propios. En los 11 países de la región que disponen de datos, se observa que, en promedio, cuatro de cada diez mujeres —lo que equivale a más de 89 millones de mujeres— no están conectadas y no pueden costear la conectividad (CEPAL, 2021b).

La llegada del COVID-19 y las medidas adoptadas para evitar su propagación han acelerado la transformación digital de las sociedades de la región y su vínculo con la economía digital. Si el patrimonio común digital se considerara un bien público global, como propone el Secretario General de las Naciones Unidas en el documento *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General* (Naciones Unidas, 2021, pág. 27), el acceso a este habría de ser un servicio básico del que nadie debería verse privado. Si bien en la actualidad constituye un factor que amplía las desigualdades, la aceleración de la digitalización también ofrece oportunidades para impulsar un cambio estructural que ponga el foco en la igualdad de género y en la recuperación del empleo.

C. El calentamiento global y la vulnerabilidad ambiental de la región

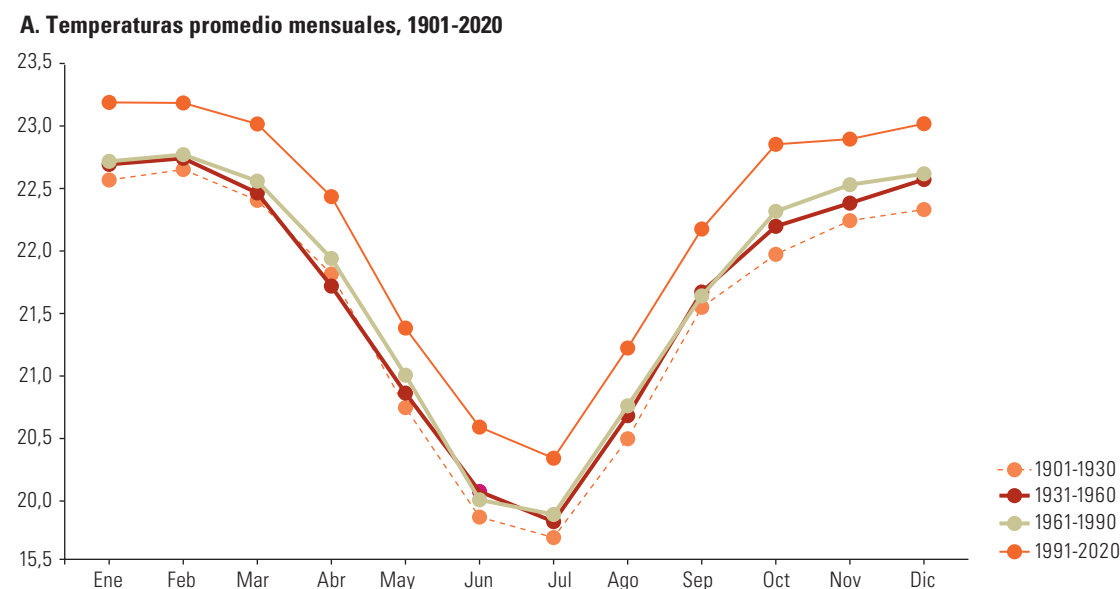
Junto con la grave crisis sanitaria, económica, social y humanitaria generada por la pandemia de COVID-19, la región y el mundo atraviesan también una emergencia climática y de pérdida de biodiversidad (véase Foro Económico Mundial, 2020, 2021 y 2022). En 2020, las emisiones de gases

de efecto invernadero (GEI) se redujeron, pero con un costo socioeconómico muy elevado y no como resultado de los cambios estructurales necesarios para una transición justa hacia economías con bajas emisiones de carbono y sostenibles. Debido a la contracción provocada por la pandemia, la mayoría de las economías del mundo registró una reducción de las emisiones⁶ de dióxido de carbono (CO₂) de entre un 5% y un 10% en 2020 respecto de 2019. Sin embargo, no adoptar políticas en favor de la sostenibilidad en 2020 hizo que el relajamiento de las medidas restrictivas de lucha contra la pandemia provocara un fuerte efecto rebote sobre las emisiones. De hecho, se estima que, en diciembre de 2020, ya se había superado el nivel de emisiones del mismo mes de 2019 y, para 2021, se prevé un aumento del 5,8%. Estas cifras subrayan la relevancia de impulsar una recuperación transformadora como la propuesta en CEPAL (2020), a fin de que las urgencias de corto plazo no impliquen hipotecar el futuro.

1. Efectos del calentamiento global: pérdidas esperadas del PIB

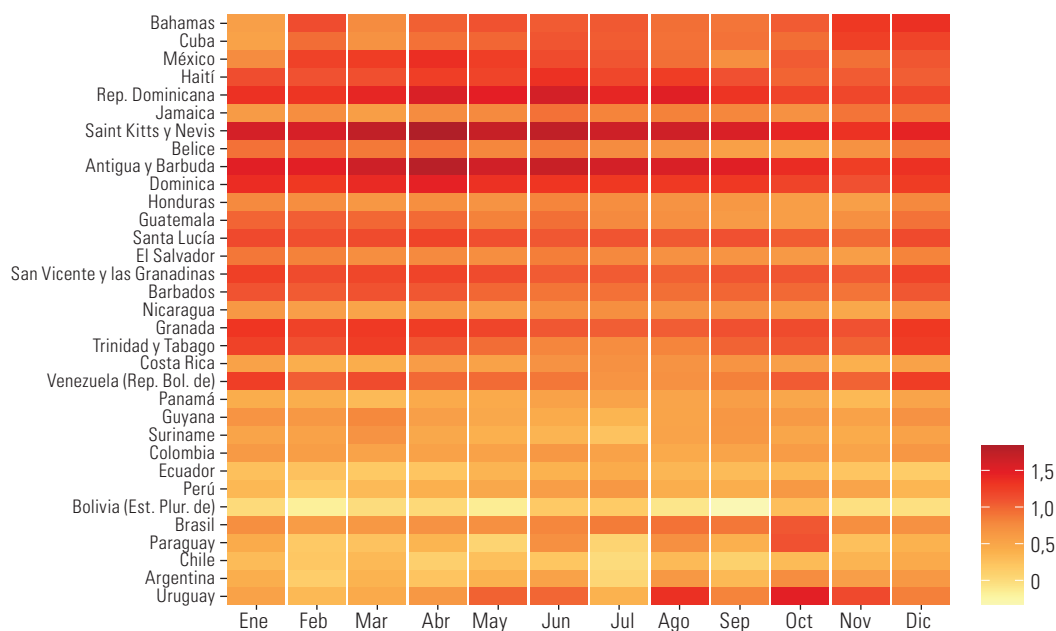
El promedio de temperatura registrado en el período 1991-2020 es más de 1 °C superior al promedio del período 1901-1930. Los efectos de este calentamiento global se hacen sentir cada vez más en los países de América Latina y el Caribe. A pesar de que su contribución a este problema mundial es poca, la región es muy vulnerable a sus efectos. Los últimos 30 años han sido los más cálidos que se han experimentado, y los aumentos más acusados se han producido en los países ubicados en los extremos norte y sur de la región. Algunas localidades del Brasil y el Paraguay, como Cuiabá, Curitiba, Belo Horizonte y Asunción, registraron las temperaturas más altas de su historia, y el Caribe, Centroamérica y México se vieron afectados por olas de calor y temperaturas extremas. Asimismo, 2020 fue uno de los tres años más cálidos en el Caribe, Centroamérica y México, y el segundo año más cálido en América del Sur. Los mayores aumentos de temperatura se observan en el caso del Caribe, lo que confirma su mayor vulnerabilidad al cambio climático (véase el gráfico I.14).

Gráfico I.14
América Latina y el Caribe: aumento de la temperatura promedio, 1901-2020
(En grados Celsius)



⁶ Solo se incluyen las emisiones vinculadas a la energía.

Gráfico I.14 (conclusión)

B. Anomalías de temperatura del período 1991-2020 en relación con el período 1901-1930

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Portal de Conocimientos sobre el Cambio Climático [en línea] <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/download-data>.

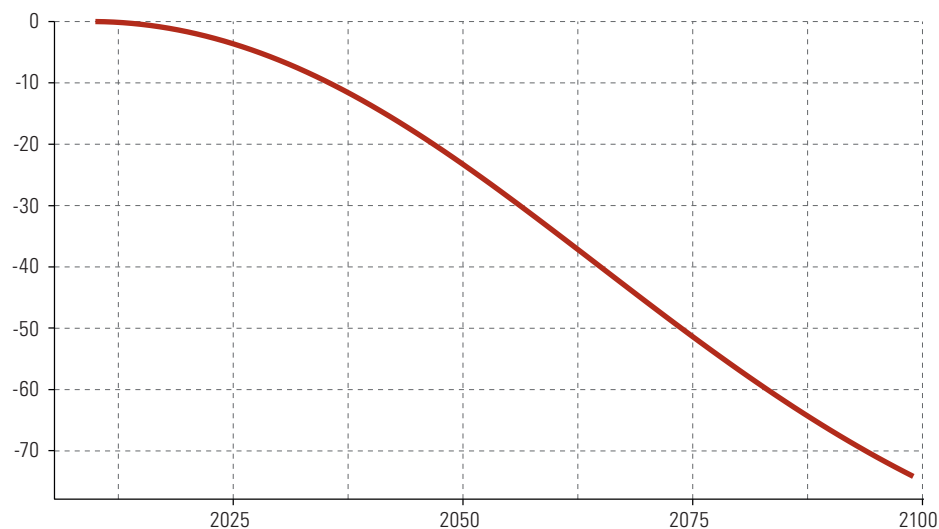
En América Latina y el Caribe y en todo el mundo, 2020 fue un año marcado por récords de temperatura y fenómenos meteorológicos extremos de gran impacto, que podrían volverse más intensos y frecuentes si el calentamiento global persiste. El norte de la Argentina, el Paraguay, el Uruguay y las zonas fronterizas del oeste del Brasil se vieron afectados por sequías, y la mayoría de las provincias del norte de la Argentina experimentaron uno de los cinco años más secos de los que se tiene registro. En el Caribe, se produjeron sequías en el norte de Colombia, Haití, Panamá, la República Dominicana y el noroeste de Venezuela (República Bolivariana de). El nivel de precipitaciones en el Paraguay y el Uruguay fue muy inferior al promedio histórico, lo que tuvo graves consecuencias en la agricultura (OMM, 2021). También se registró la sequía más intensa de los últimos 60 años en el sur de la Amazonía brasileña y el Pantanal, en el oeste del Brasil, y, en relación con este fenómeno, se produjeron importantes incendios forestales en la Argentina, el Brasil y el Paraguay (OMM, 2021b). Se estima que el fuego ha consumido más del 20% del área de los humedales del Pantanal, y en 2020 se superaron los registros de incendios de 2018 y 2019 en la Amazonía⁷.

Las sequías duraderas representan uno de los principales efectos del cambio climático en el caso de América Latina y el Caribe, porque implican mayores vulnerabilidades relacionadas con el sector externo, la seguridad alimentaria y la seguridad energética. La mayor vulnerabilidad externa se vincula con los efectos adversos de la sequía sobre los productos básicos agrícolas, incluidos la soja, el café y el algodón, que representan un componente clave en la canasta exportadora de los países de América del Sur. Además, algunos productos agrícolas centrales para la dieta de latinoamericanos y caribeños, como el maíz, la yuca y el arroz, podrían sufrir importantes pérdidas, lo que comprometería la seguridad nutricional. Finalmente, muchos países de la región dependen de manera crucial de la generación hidroeléctrica para la producción de energía. Por ejemplo, en el Brasil, dos tercios de la electricidad producida proviene de esta fuente. Las sequías prolongadas potencian el riesgo de una crisis energética, al reducir la disponibilidad eléctrica de los países, lo que puede repercutir gravemente en la actividad económica.

⁷ Véase [en línea] https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/.

Se mencionó al comienzo de la sección A que los costos de no actuar son acumulativos y crecientes. El gráfico I.15, en el que se muestra una estimación del efecto del cambio climático sobre el PIB de la región entre 2010 y 2099, ilustra este punto con claridad.

Gráfico I.15
América Latina y el Caribe: cálculo del costo acumulado de la inercia mediante la estimación de la relación entre PIB con cambio climático y PIB sin cambio climático, 2010-2099



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

Nota: El gráfico muestra la diferencia entre el PIB con cambio climático (PIB_t^{cc}) y el PIB sin cambio climático (PIB_t^{sc}) como porcentaje del PIB sin cambio climático en América Latina y el Caribe, $\frac{PIB_t^{cc} - PIB_t^{sc}}{PIB_t^{sc}} * 100$.

El gráfico I.15 sintetiza los costos crecientes de no actuar con una perspectiva de largo plazo en la protección del medio ambiente: la pérdida del PIB de América Latina y el Caribe como resultado del cambio climático respecto al que sería el PIB sin cambio climático se amplía de manera constante con el tiempo, e implica una gran pérdida acumulada de PIB potencial. La pérdida económica por no actuar sobre el cambio climático varía entre el 5% y el 20% del PIB anualmente, mientras que, en los países en desarrollo, la pérdida será de al menos el 10% (Stern, 2007). Se trata de un nivel muy superior al de la actual crisis provocada por la pandemia de COVID-19, que en 2020 provocó una contracción económica del 6,8% en América Latina y el Caribe.

2. Fenómenos climáticos extremos y vulnerabilidad de la región

En 2021, la región fue escenario de diversos fenómenos climáticos extremos, como la ola de frío y nevadas en el sur del Brasil o las sequías y altas temperaturas experimentadas en la zona central de Chile. En 2020, por quinta vez consecutiva, la temporada de huracanes en el Atlántico estuvo fuera de los parámetros normales, pues se registraron 30 tormentas con nombre (vientos de 62 kilómetros por hora o más), de las cuales 13 se convirtieron en huracanes (vientos de 118 kilómetros por hora o más), incluidos 6 huracanes importantes (vientos de 179 kilómetros por hora o más). Esta cantidad de tormentas fue la mayor registrada —superó la cifra récord de 28, establecida en 2005—, y la cifra de huracanes fue la segunda mayor. Los huracanes Eta y Iota tocaron tierra en rápida sucesión y provocaron al menos 400 muertes, así como daños por valor de más de 8.000 millones de dólares en su paso por Centroamérica (BID, 2021). Eta y Iota también afectaron a Colombia: Iota fue el primer

huracán de categoría 5 registrado tan cerca del territorio nacional colombiano (OMM, 2021). Amanda y Cristóbal provocaron inundaciones y deslizamientos de tierra en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Las tormentas extremas también azotaron otros países de la región, incluido el Brasil, en cuya zona sur se produjeron un “ciclón bomba” (también conocido como ciclogénesis explosiva) y dos tornados.

Estos efectos del calentamiento global se intensificarán en los próximos años y décadas. Se estima que las temperaturas medias seguirán aumentando en todas las subregiones de América Latina y el Caribe, a tasas mayores que las del promedio mundial (IPCC, 2021). El retroceso de los glaciares continúa en los Andes chilenos y argentinos, mientras que la pérdida de masa de hielo se ha acelerado desde 2010, lo cual representa una fuente de escasez hídrica cada vez más importante en estos países. Además, se prevén también cambios en las precipitaciones medias, que aumentarán en el noroeste y el sureste de América del Sur, y disminuirán en el noreste y el suroeste.

Existen otras consecuencias del cambio climático que aumentarán la vulnerabilidad de la región a mediano plazo y que requerirán medidas y acciones efectivas de adaptación, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2021). La velocidad del aumento del nivel medio del mar en el océano Atlántico subtropical ha superado durante las últimas tres décadas la del nivel medio mundial, si bien este incremento ha sido más lento en el océano Pacífico. Esta subida contribuye al aumento de las inundaciones costeras en áreas bajas y al retroceso de la costa a lo largo de la mayoría de los litorales arenosos. Se prevé que las olas de calor marinas aumentarán en la región durante el siglo XXI. La acidificación y el calentamiento de los océanos, el aumento del nivel del mar y la mayor intensidad y frecuencia de las tormentas tropicales afectan negativamente a la vida marina, los ecosistemas de litoral y las comunidades humanas que dependen de los sistemas marinos, y una proporción significativa de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades y áreas costeras.

Las medidas de adaptación y los sistemas de alerta temprana multirriesgos no se encuentran suficientemente desarrollados. El apoyo de los gobiernos y de la comunidad científica y tecnológica es fundamental para reforzar su desarrollo —en particular, la mejora de los procesos de recopilación y almacenamiento de datos—, integrar firmemente la información sobre el riesgo de desastres en la planificación del desarrollo y contar con un apoyo financiero sólido para lograr estos resultados.

La vulnerabilidad climática del Caribe está ampliamente documentada. Se trata de una subregión especialmente afectada por los fenómenos climáticos extremos. La destrucción provocada por las tormentas tropicales y los huracanes cada año subrayan la urgencia de mejorar la resiliencia de sus economías. Un ejemplo de ello es el impacto devastador de los fenómenos relacionados con el clima en Dominica entre 2015 y 2017. En 2015, la tormenta Erika infligió daños por valor del 90% del PIB de Dominica; menos de dos años después, en 2017, el huracán María provocó una destrucción todavía peor en el país y una gran cantidad de pérdida de vidas. Los costos totales de los daños causados por el huracán María se estimaron en un 226% del PIB (Gobierno de Dominica, 2015). Además, en 2017, el costo estimado de la temporada de huracanes en los países del Caribe fue de 93.000 millones de dólares, cifra que incluye a Cuba (13.000 millones de dólares) y Puerto Rico (68.000 millones de dólares). La CEPAL ha estimado que, en 2017, los daños y pérdidas causados por huracanes en Antigua y Barbuda, las Bahamas, Dominica y Saint Kitts y Nevis superaron los 1.500 millones de dólares. De hecho, el promedio anual de daños y pérdidas atribuidos a los huracanes en el Caribe se ha estimado en más de 800 millones de dólares, y se proyecta que esto podría aumentar a 22.000 millones de dólares para 2050 (BID, 2021). El daño a la infraestructura, la agricultura y la vivienda debido a la erupción del volcán La Soufrière (San Vicente y las Granadinas) en 2021 puede traducirse en pérdidas económicas del 30% del PIB (FMI, 2021c). Los desastres naturales son, por lo tanto, riesgos prevalentes en el Caribe, y han constituido una de las principales fuentes de desequilibrio fiscal.

La reconstrucción después de un gran desastre natural es muy costosa, lo que a menudo conduce a una acumulación de deuda pública. La historia de la reestructuración de la deuda en el Caribe ha demostrado que el problema persiste porque en el proceso no se abordan las causas subyacentes de la propensión al endeudamiento —como la necesidad de potenciar la resiliencia de las economías de la región para disminuir su vulnerabilidad climática—, sino que se exigen ajustes fiscales que conllevan importantes costos sociales y económicos.

D. Conclusiones

La pandemia representó un choque tanto para la economía mundial como para la de América Latina y el Caribe, y tuvo un enorme impacto económico y social. Dicho impacto no fue uniforme y reflejó profundas asimetrías ya presentes en el sistema internacional y dentro de cada país.

Las asimetrías en las capacidades tecnológicas y productivas de los países explican las diferencias en el acceso a las vacunas y la posibilidad de adoptar políticas fiscales y monetarias más fuertes para compensar los efectos del choque. También explican la magnitud del choque, sobre todo si se tiene en cuenta el peso de la informalidad en el empleo total. La mayor vulnerabilidad externa de las economías periféricas contribuyó a la mayor volatilidad del tipo de cambio y a la desvalorización de las monedas en un contexto de gran incertidumbre a causa de la pandemia. El servicio de la deuda pública comprometió el espacio fiscal disponible para aumentar la resiliencia y sostener el empleo durante la crisis, especialmente en el caso de la deuda en moneda extranjera. La vulnerabilidad del Caribe en este último aspecto es especialmente significativa. Dentro de cada país, las desigualdades estructurales (en el mercado de trabajo, en el acceso a bienes públicos o en la distribución del uso del tiempo) provocaron que las pérdidas de ingresos y empleo se dieran con más intensidad en algunos grupos, como los jóvenes, las mujeres y las personas afrodescendientes. En otras palabras, la matriz de la desigualdad amplificó los efectos regresivos de la pandemia.

En el frente ambiental, la pandemia dio un respiro muy breve a la trayectoria insostenible de aumento de las emisiones. Dada la caída del PIB, se produjo una reducción inicial de las emisiones, pero, con el inicio de la recuperación, estas retomaron rápidamente su trayectoria anterior. Los esfuerzos de recuperación y compensación del impacto de la pandemia no incorporaron la dimensión ambiental. En algunos países se están llevando a cabo iniciativas importantes para promover una trayectoria de crecimiento con bajas emisiones de carbono, pero resultan aún muy insuficientes a la luz de la gravedad de la crisis ambiental.

La recuperación de la economía, en un ambiente de incertidumbre e inestabilidad, no se produce a la misma velocidad en los distintos países. El comercio exterior se ha recuperado y han mejorado los precios de los productos básicos, lo que puede ayudar a muchas economías de la región. Pero es importante señalar que, aun cuando pudiera regresarse a la situación anterior a la pandemia, se estaría retornando a una trayectoria poco dinámica en cuanto a crecimiento y empleo, e insostenible desde el punto de vista ambiental. Esta idea refuerza la necesidad de que las políticas de recuperación económica estén estrechamente ligadas a un proyecto de transformación a largo plazo de las economías, que asegure la reducción de las brechas tecnológicas y un mayor nivel de inclusión. Es necesario actuar ahora para que la recuperación sea también una apuesta por el desarrollo sostenible.

En este capítulo se ha expuesto que los costos de no actuar con una perspectiva de largo plazo son elevados y crecientes, y que algunos de ellos pueden ser irreversibles. Las asimetrías existentes conducen a una acumulación de desequilibrios, cuyas consecuencias sociales, económicas y políticas se perciben tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo. A medida que dichos costos se elevan y se hacen más visibles, la exigencia de cambios por parte de la sociedad también va en aumento. Cómo responder a esas demandas es el tema del capítulo V de este informe.

Bibliografía

- Arellano, A. (2020), “Conservación de arrecifes de coral y transferencia de riesgos derivados del cambio climático”, Secretaría de Ecología y Medio Ambiente (SEMA) [en línea] https://ceiba.org.mx/publicaciones/Jueves-de-CeIBA/200806_Arrecifes&CC_AArellano.pdf.
- Banco de México (2021), “Impacto de los estímulos fiscales de Estados Unidos Extracto del Informe Trimestral enero-marzo 2021, recuadro 2, pp. 14-18, documento publicado el 2 junio de 2021”, [en línea] <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7BA52A0BD8-535D-A5D3-7638-0794D003660C%7D.pdf>.
- Banco Mundial (2020), “El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales”, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2020*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2021), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021: oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia*, E. Cavallo y A. Powell (eds.), Washington, D.C.
- Burke, M., W. M. Davis y N. S. Diffenbaugh (2018), “Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets”, *Nature*, vol. 557, N° 7706.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- (2021a), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/14-P/Rev.1), Santiago.
- (2021b), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, 10 de febrero.
- (2021c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago.
- (2021d), “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe”, *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- (2021e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago.
- (2021f), “Essential elements of the ECLAC Caribbean Resilience Fund: a segregated portfolio trust fund”, *Policy Brief* (LC/CAR/2021/12), Puerto España.
- (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2021), *Trending in Travel: Emerging consumer trends in travel and tourism in 2021 and beyond*, noviembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021a), “World Economic Outlook Database” [online] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>.
- (2021b), *Global Financial Stability Report: Preempting a Legacy of Vulnerabilities*, Washington, D. C., abril.
- (2021c), “IMF Executive Board approves a disbursement of US\$11.6 million for St. Vincent and the Grenadines to address the fallout from the volcanic eruption”, *Press Release*, N° 21/205.
- (2009), *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional: Sexta Edición (MBP6)*, Washington, D.C.
- Foro Económico Mundial (2022), *The Global Risks Report, 2022*, Ginebra.
- (2021), *The Global Risks Report, 2021*, Ginebra.
- (2020), *The Global Risks Report, 2020*, Ginebra.
- Gobierno de Dominica (2015), *Rapid Damage and Impact Assessment Tropical Storm Erika – August 27, 2015*, Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR).
- IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2019), *El informe de la evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas*, Bonn.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2021), “Summary for Policymakers”, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- Kahn, M. E. y otros (2019), “Long-term macroeconomic effects of climate change: a cross-country analysis”, *NBER Working Papers*, N° 26167, National Bureau of Economic Research (NBER).

- MEXICO NOW (2021a), "Sense of balance needed to cope with new auto trends", N° 115, noviembre-diciembre.
- ___(2021b), "Global chip shortage is an opportunity to attract investment to North America", N° 114, septiembre-octubre.
- Naciones Unidas (2021), *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*, Nueva York.
- OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2021), *Estado del clima mundial en 2020*, N° 1264, Ginebra.
- Secretaría de Salud de México (2021), *Décimo tercero informe epidemiológico 2021 de COVID-19 en la población que se reconoce como indígena. Dirección de Información Epidemiológica, 8 de julio de 2021* [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/660822/COVID-19_poblacion_indigena_2021.07.08.pdf.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, enero.
- The Economist* (2021), "Mexico could benefit from China's exclusion from supply chains", 4 de diciembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2021), "International Trade in Services Q2 2021" (UNCTAD/GDS/DSI/MISC/2021/8), 28 de octubre [en línea] https://unctad.org/system/files/official-document/gdsdsimisc2021d8_en.pdf.
- ___(2020), "UNCTAD STAT" [en línea] <http://unctadstat.unctad.org/EN/>.

CAPÍTULO II

Evolución de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Introducción

- A. Trayectorias adecuadas, desaceleración y retroceso: un comportamiento regional heterogéneo
- B. Un ejercicio alternativo: la educación como propulsora del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- C. Visión de conjunto a 2030

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea un conjunto de metas ambiciosas que promueven el desarrollo sostenible basado en un sistema de interrelaciones que se centran en la dignidad y la igualdad de las personas e implican un cambio del paradigma de desarrollo. Como se señaló en el capítulo I, la nueva realidad instalada por la crisis de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que no solo es sanitaria sino que afecta todos los órdenes de la vida, exige la redefinición de estrategias y acciones para enfrentar los desafíos y acelerar la consecución de las metas que se propusieron en la Agenda 2030 en 2015. En este sentido, también es necesaria una mirada hacia el horizonte establecido, el año 2030, que permita formular un escenario futuro para implementar políticas públicas que, según los casos, refuercen o corrijan las trayectorias en curso.

Los mecanismos de seguimiento, monitoreo y pronóstico que se presentan en este capítulo se basan en los indicadores establecidos por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, junto con los indicadores complementarios regionales priorizados por el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019a). Este conjunto de mediciones permite cuantificar el progreso hacia las metas establecidas y considerar un escenario a 2030 basado en las trayectorias observadas a la fecha y sus relaciones con un grupo de variables regresoras elegidas según la robustez de los datos disponibles y las correlaciones respectivas.

A. Trayectorias adecuadas, desaceleración y retroceso: un comportamiento regional heterogéneo

Con el objetivo de establecer pronósticos regionales respecto del cumplimiento de los compromisos emanados de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se presentan en este capítulo los resultados encontrados en la modelación del comportamiento histórico del conjunto de series estadísticas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ejercicio permitió, además, considerar el impacto de la pandemia en el comportamiento de los indicadores oficiales de los ODS, teniendo en cuenta que la mayoría de ellos aún no muestra el retroceso (o avance) provocado por ella debido al rezago natural de los procesos de actualización del sistema estadístico internacional. Así, los datos disponibles permitieron actualizar y ampliar los ejercicios realizados en 2019, 2020 y 2021 sobre el análisis de la evolución y proyección de la dinámica de un conjunto de series estadísticas en cuestión (CEPAL, 2019b, 2020 y 2021).

Los resultados para el ejercicio de simulación de escenarios y proyecciones de tendencias a 2030 permiten clasificar las series analizadas de acuerdo con la posibilidad de que se alcancen las metas planteadas según las tendencias en curso, con y sin intervenciones de política. Si bien este análisis se basa en el comportamiento de cada una de las series estadísticas de los indicadores, se propone una agregación de los resultados por indicador y meta para facilitar su lectura y análisis, teniendo en cuenta que dentro de cada nivel de agregación se dan situaciones heterogéneas y con resultados diversos dependiendo de los umbrales definidos en las metas.

Los esfuerzos emprendidos por los sistemas estadísticos nacionales de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y por la comunidad estadística internacional en su conjunto redundaron en una mayor disponibilidad de información estadística, con un mayor número de series y puntos en el tiempo, situación que permite ampliar la cobertura del análisis incorporando más indicadores y más metas. Sin

embargo, el proceso de mejora debe continuar para cubrir las aún persistentes lagunas de información y disponer del total de los indicadores con datos confiables para realizar análisis consistentes y fiables. Estos esfuerzos se han traducido en los siguientes resultados para América Latina y el Caribe:

- Se incrementó el número de series analizadas de 72 en 2020 y 177 en 2021 a 359 en 2022, ampliándose el análisis a 146 indicadores que representan el 56% del total de indicadores definidos en el universo de análisis (representación que fue del 26% en 2020 y el 42% en 2021).
- Tal como se especificó sobre la complementariedad de la visión regional respecto del marco de indicadores mundiales de los ODS, las series analizadas incluyen 193 series del conjunto de los 150 indicadores priorizados para la región. Este número representa el 62% de los indicadores del marco regional de indicadores para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe que pudieron proyectarse con la información disponible.
- El ejercicio permitió evaluar las tendencias correspondientes a 111 metas (74% del total); 73 de ellas son metas cubiertas por los indicadores priorizados para la región (79% de ese universo).
- Todos los ODS están cubiertos por al menos tres de las series estudiadas. Los ODS 5 (igualdad de género) y ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) son los que presentan menor cantidad de series en el estudio (5 y 3 series respectivamente).

El logro de los Objetivos propuestos se analiza para cada serie según la cercanía de la proyección al umbral estipulado en la meta respectiva. Para facilitar la lectura de los resultados se propone un “semáforo” de luces verde, amarilla y roja que identifican diferentes tipos de situaciones: i) las series estadísticas del grupo “verde” se refieren a metas que ya se han alcanzado o que se alcanzarían en 2030 de mantenerse la tendencia actual y ii) las series de los grupos “amarillo” y “rojo” se refieren a metas que, según las tendencias observadas, no se lograría cumplir a 2030 sin una intervención de políticas públicas dirigidas a acelerar el ritmo de avance hacia la meta (amarillo) o revertir la tendencia observada (rojo).

Al igual que en el enfoque utilizado en años anteriores, se ha tratado de incluir el impacto provocado por la pandemia en el período proyectado. Dado que la mayoría de los indicadores no disponen aún de datos para los años de 2020 en adelante, se incluye en el modelo de análisis un conjunto de variables explicativas que pueden mostrar ese efecto. Para ello, en esa oportunidad, además de la variación de PIB utilizado en ocasiones anteriores¹, se han incluido algunas variables educativas, que pueden acompañar este enfoque siempre y cuando se cumplan los supuestos estadísticos del modelo a utilizar y los datos disponibles lo permitan.

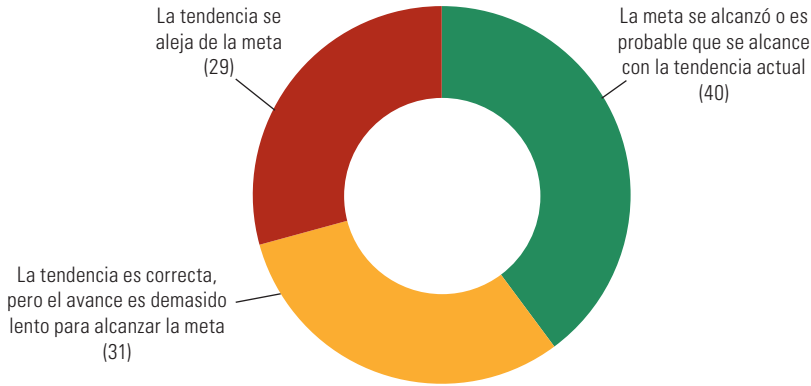
Los resultados encontrados muestran perspectivas a 2030 que mantienen las líneas generales de los hallazgos de los últimos años en que, a nivel regional, sigue prevaleciendo una marcada heterogeneidad entre las series analizadas. Si bien el 40% de las series analizadas presentan un pronóstico positivo, este porcentaje se reduce al 37% en el caso de los indicadores y al 32% cuando la unidad de análisis se refiere al total de las metas analizadas. Más allá de las métricas elegidas para el análisis de los escenarios a 2030, es imprescindible implementar acciones de política a fin de alcanzar las metas, ya sea porque se necesita una aceleración en la tendencia observada (en el 31% de las series, 40% de los indicadores, 46% de las metas) o para revertir el estancamiento o retroceso observado (29% de las series, 23% de los indicadores, 22% de las metas)².

¹ El modelo considera la inclusión de la tasa del crecimiento del PIB como variable argumental, que recoge el efecto de la pandemia de COVID-19 por medio de una contracción de la actividad económica del orden del 6,8% en 2020, y una recuperación del 6,2% en 2021, tomando como supuesto un ajuste paulatino de esa tasa para retomar el nivel pronosticado a 2030 (FMI, 2020).

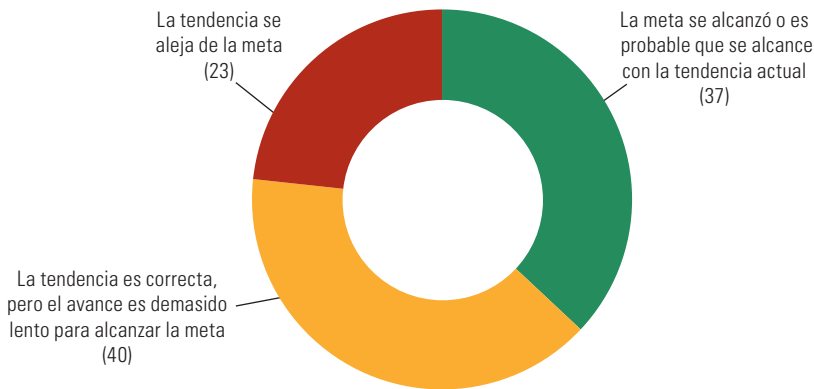
² Véase la lista de los indicadores estudiados en el anexo II.1.

Gráfico II.1
América Latina y el Caribe: porcentaje de series estadísticas, indicadores y metas según su posibilidad de éxito a 2030
(En porcentajes)

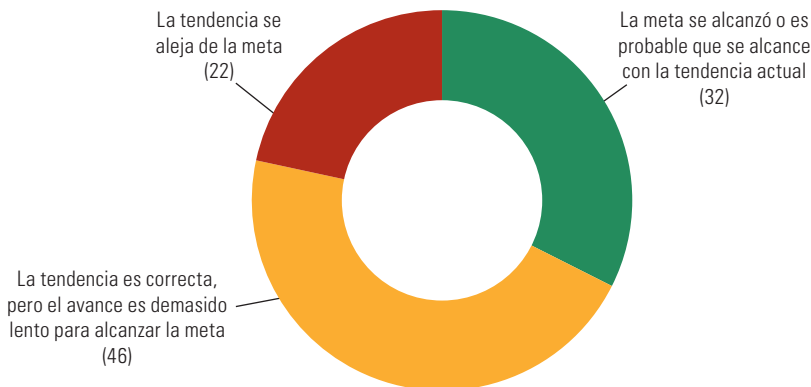
A. Series estadísticas



B. Indicadores



C. Metas



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



Esta situación se repite si se observan los resultados por Objetivo (véase el cuadro II.1), aunque con algunas tendencias más marcadas. Así, las series estadísticas analizadas del ODS 1 (fin de la pobreza), ODS 6 (agua limpia y saneamiento), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), ODS 13 (acción por el clima) y ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) no permiten pronosticar que se alcancen los umbrales deseados a 2030. Por el contrario, el ODS 3 (salud y bienestar), ODS 7 (energía asequible y no contaminante), ODS 14 (vida submarina), ODS 15 (ecosistemas terrestres) y ODS 17 (alianzas para lograr los Objetivos), presentan situaciones más auspiciosas.

Cuadro II.1
América Latina y el Caribe: cantidad de metas, indicadores y series estadísticas analizadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según la posibilidad de alcanzar la meta a la que se refieren en 2030
 (En números)

ODS	Total			La meta se alcanzó o se alcanzaría con la tendencia actual			La meta se alcanzaría solo con intervención de políticas públicas					
				●			●			●		
	Metas	Indicadores	Series	Metas	Indicadores	Series	Metas	Indicadores	Series	Metas	Indicadores	Series
1	6	8	24	0	0	0	5	5	19	1	3	5
2	7	12	20	1	2	6	2	4	4	4	6	10
3	13	26	66	7	14	37	5	9	13	1	3	16
4	8	10	34	3	4	11	4	5	17	1	1	6
5	3	4	5	0	1	2	3	3	3	0	0	0
6	6	7	28	0	1	12	4	3	10	2	3	6
7	5	6	8	3	4	6	2	2	2	0	0	0
8	9	12	27	3	4	6	3	5	6	3	3	15
9	7	9	15	3	4	8	2	1	1	2	4	6
10	8	9	37	2	2	8	4	4	14	2	3	15
11	3	3	3	0	0	0	3	3	3	0	0	0
12	5	6	28	2	2	8	1	1	2	2	3	18
13	2	2	6	0	0	0	0	0	1	2	2	5
14	4	5	7	2	3	5	2	2	2	0	0	0
15	7	11	24	5	8	19	2	3	4	0	0	1
16	7	8	33	0	0	4	4	5	15	3	3	14
17	11	13	31	5	7	18	5	5	7	1	1	6
Total	111	146	359	36	54	143	51	58	111	24	34	105

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

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

Los efectos de la pandemia influyen en las proyecciones y los escenarios propuestos en la mayoría de las series estudiadas y, por lo tanto, en los indicadores y en el logro de las metas. Según los resultados alcanzados considerando la marcada variación negativa del PIB estimada para 2020 y su respectiva recuperación en 2021, así como las variables educativas incluidas en el modelo explicativo que se presenta más adelante, se observa que varias metas presentan retrocesos o estancamientos en relación

con la tendencia que se esperaría de ellas³. Es necesario poner especial énfasis en estas metas para revertir la tendencia observada y comenzar a transitar hacia los objetivos estipulados. Otras metas, en cambio, están en el camino y el ritmo correctos, lo que augura un escenario promisorio para 2030⁴.

El mayor grupo de metas se encuentra en la tendencia correcta, pero no se avanza hacia ellas con un ritmo de crecimiento lo suficientemente firme para alcanzar un escenario positivo en 2030. Para el 46% de las metas es preciso implementar acciones que aceleren el tránsito en la dirección correcta dado que la velocidad de cambio actual no asegura su cumplimiento a 2030. A pesar de que muchas de las trayectorias se recuperarían en los años siguientes, en estos casos la recuperación no alcanzará para retomar los niveles previos a la pandemia. Más aún, las diversas evoluciones y los rebotes de la enfermedad incrementan la incertidumbre respecto de los impactos de la pandemia en el largo plazo en todas las áreas del desarrollo. Por lo tanto, las previsiones a 2030 pueden verse afectadas y mostrar evidencia de detrimento en la consecución de las metas⁵.

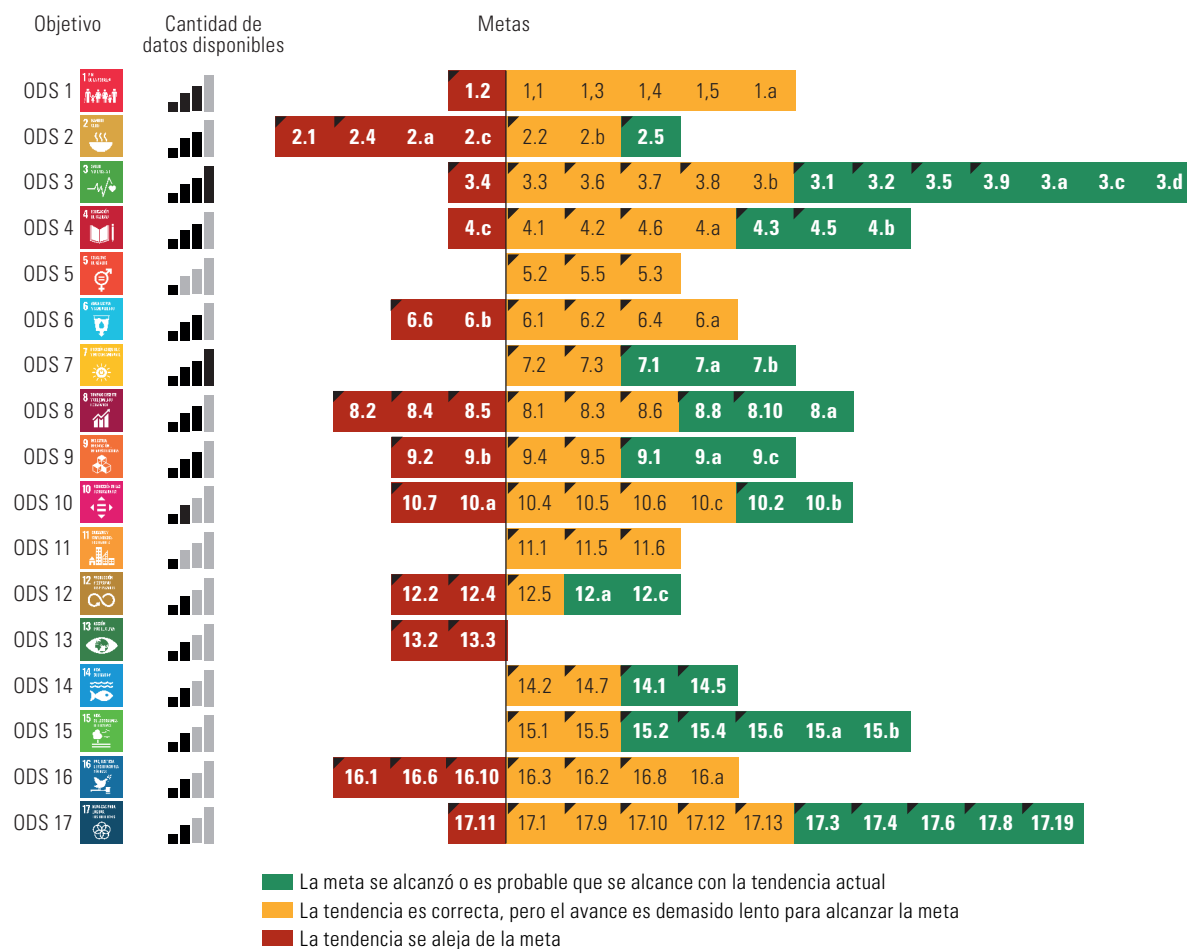
Los resultados presentados en esta sección revelan un panorama a 2030 muy heterogéneo y dispar en el universo de metas e indicadores analizados. Los desafíos identificados hace un año siguen vigentes, incluso considerando la recuperación económica tras los estragos iniciales de la pandemia. Las series estadísticas estudiadas muestran un retroceso a corto plazo como consecuencia de ese impacto y la recuperación de la senda inicial no es suficiente para pronosticar un horizonte promisorio y positivo en muchas de ellas. Solo en un tercio de las metas se avanza a paso firme con escenarios alentadores a 2030. Las dos terceras partes restantes indican la necesidad de promover la rápida implementación de políticas públicas que permitan tomar medidas que cambien el rumbo acelerando el ritmo de crecimiento en algunos casos o revirtiendo la tendencia para así lograr los objetivos propuestos.

³ Tal es el caso de: pobreza nacional, desnutrición y seguridad alimentaria, agricultura sostenible, inversión en agricultura, volatilidad de los precios de los alimentos, enfermedades no transmisibles y salud mental, docentes calificados, ecosistemas relacionados con el agua, gestión participativa del agua y saneamiento, productividad económica e innovación, empleo pleno y trabajo decente. Se agregan a esta lista: eficiencia material de los recursos naturales, industrialización inclusiva y sostenible, desarrollo de tecnologías nacionales, tratamiento comercial especial y diferenciado, migración y movilidad segura, uso sostenible de los recursos naturales, gestión de productos químicos y desechos, concienciación ante el cambio climático, políticas de cambio climático, reducción de la violencia y las muertes relacionadas, instituciones eficaces, acceso público a la información y exportaciones de los países en desarrollo.

⁴ Ellas son: recursos genéticos para la agricultura, mortalidad infantil, mortalidad materna, abuso de sustancias adictivas, impactos en la salud por contaminación, control del tabaco, financiación de salud y personal sanitario, gestión de los riesgos para la salud, formación técnica, profesional y superior de calidad, acceso igualitario a la enseñanza, becas para enseñanza, acceso universal a servicios energéticos, cooperación internacional en energía e inversión en infraestructura energética, acceso a servicios financieros, ayuda al comercio, derechos laborales y entorno de trabajo seguro. El mismo escenario se encuentra el acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e Internet, infraestructura resiliente, desarrollo de infraestructura, corrientes financieras para el desarrollo, ayuda a países en desarrollo en I+D para el desarrollo sostenible, subsidios a combustibles fósiles, conservación de zonas costeras y marinas, contaminación marina, gestión sostenible de los bosques, conservación de ecosistemas montañosos, utilización de los recursos genéticos, recursos para biodiversidad y ecosistemas y recursos para la gestión de los bosques, recursos financieros adicionales, sostenibilidad de la deuda, cooperación internacional científica y tecnológica, fortalecimiento de capacidades para las TIC y capacidad estadística.

⁵ Es importante remarcar que la disponibilidad de una mayor cantidad de series estadísticas permitiría tener una mejor aproximación a la cuantificación de cada una de las metas analizadas y, por lo tanto, llegar a conclusiones más robustas en cuanto al logro de los umbrales fijados a 2030, pudiendo en algunos casos cambiar la visión de conjunto al mostrar situaciones menos promisorias. La ausencia de información muchas veces está asociada a temáticas que tradicionalmente no fueron objeto de preocupación y, por lo tanto, es muy reciente el establecimiento de mecanismos de acopio y procesamiento de datos con la calidad suficiente para producir análisis más profundos y acertados.

Gráfico II.2
América Latina y el Caribe: metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
y su posibilidad de éxito a 2030



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

B. Un ejercicio alternativo: la educación como propulsora del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Como se expone en el capítulo I, la pandemia de COVID-19 ha tenido y continúa teniendo impactos negativos en diversas áreas del desarrollo ya que, debido a los confinamientos masivos y las medidas restrictivas, las actividades cotidianas fueron afectadas o interrumpidas. La educación fue una de las actividades que más impactos negativos recibió: el cierre de las escuelas, las renunciaciones o los despidos de personal educativo, las estrategias de oferta del servicio educativo a través de medios virtuales y la falta de recursos digitales en los hogares afectaron duramente el proceso de aprendizaje. Esto acrecentó las brechas existentes, aumentó la desigualdad en el acceso a una educación de calidad para todos y debilitó una de las herramientas más relevantes para la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 (véase la primera sección del capítulo III).

Dada la importancia de la educación para el avance de los ODS, a continuación se presenta un ejercicio que incluye algunas variables educativas como regresores en los modelos econométricos utilizados para la elaboración de las proyecciones a 2030 de los indicadores de esos Objetivos. Esto permite un acercamiento a la cuantificación de los efectos de la educación en el logro de las metas generales y de su papel como un elemento de apoyo a las políticas públicas sectoriales específicas.

Según la disponibilidad de datos y a partir de la robustez de los modelos utilizados para realizar el análisis, se encontró que es posible incluir alguna variable educativa para el análisis de 156 series según su significancia estadística, mientras que para 114 series se utilizó el PIB per cápita como regresor. Una primera deducción es que, si bien ambas variables tienen efectos importantes en las series de los ODS, las variables educativas inciden en un mayor número de series en comparación con las que se correlacionan con el PIB.

Las variables educativas que se utilizaron como regresores son la tasa bruta de matrícula de nivel preprimario, la tasa bruta de matrícula de nivel terciario, el gasto per cápita en educación, el gasto en educación como porcentaje del PIB, la tasa de alfabetización de la población adulta de 15 años y más, y la proporción de niños, niñas y jóvenes que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en lectura y matemáticas, según corresponda a cada una de las series analizadas. Adicionalmente, las variables educativas regresoras fueron desglosadas por sexo, según fuera pertinente y se contara con información suficiente.

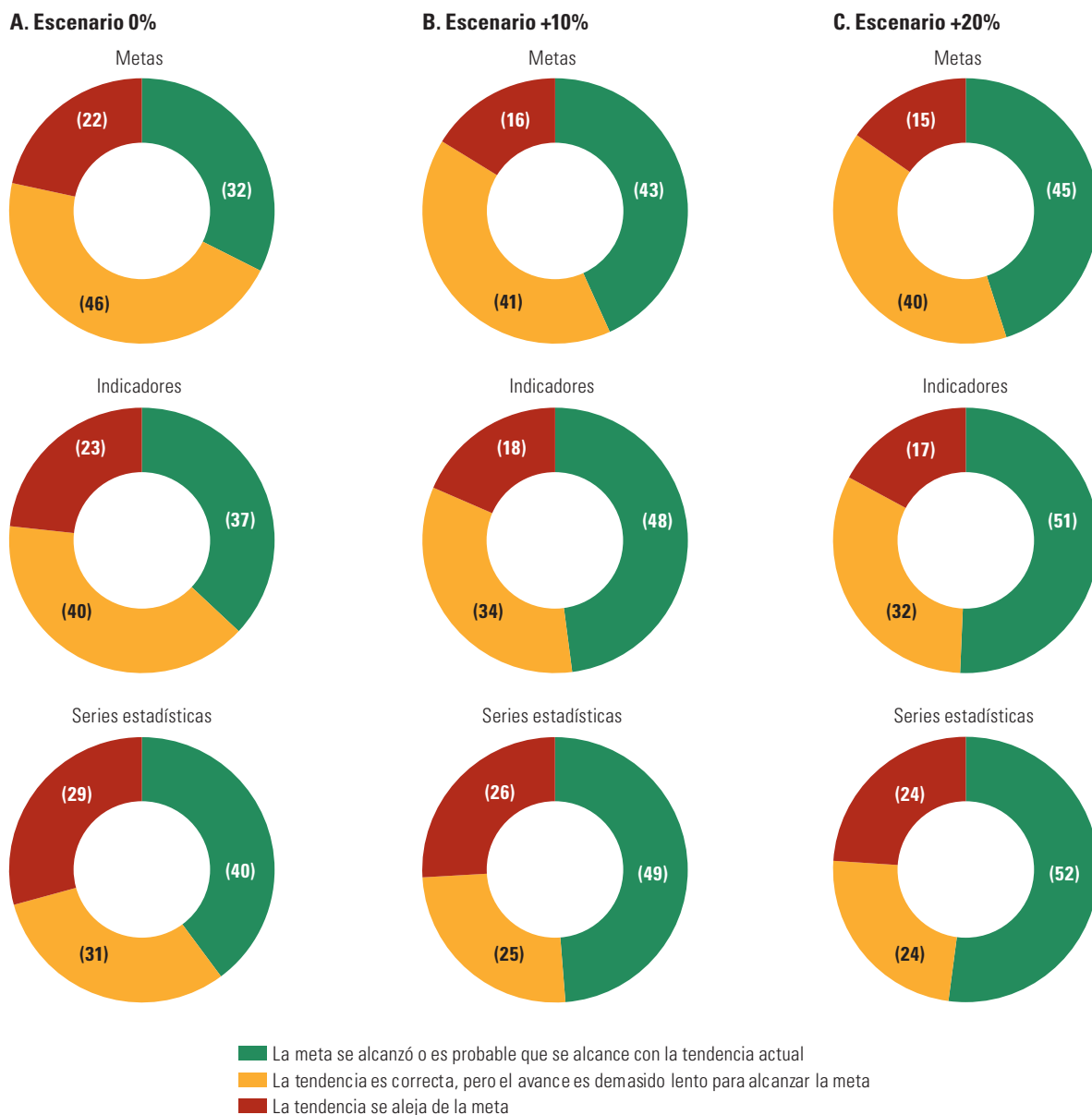
Para simular los escenarios posibles, se considera una mayor inversión en educación mediante un choque o estrés positivo sobre las variables educativas. Este choque simulado se operacionaliza por medio del crecimiento en las variables educativas consideradas; es decir que el ejercicio parte de analizar el efecto que tiene un incremento porcentual en el crecimiento de las variables educativas. Al evaluar cómo un crecimiento porcentual en las tasas de matrícula, en el gasto en educación, en la tasa de alfabetización y en la proporción de personas que han alcanzado un mínimo nivel de competencias en lectura y matemáticas permite proponer distintos escenarios hipotéticos y analizar sus efectos en las diversas series para las cuales los modelos proyectivos propuestos incluyen a estas variables entre sus regresores.

Como se mencionó en la sección anterior, y partiendo de un escenario base sin estímulos adicionales en la educación, 36 metas se encuentran en verde, 51 en amarillo y 24 en rojo. De los indicadores, 54 están en verde, 58 en amarillo y 34 en rojo. Mientras que de las series, 143 están en verde, 111 en amarillo y 105 en rojo. El Objetivo con más metas en verde es el ODS 3.

Si se consideran como escenarios posibles incrementos porcentuales sobre las variables educativas, los modelos proyectivos acusan una mejora en el avance hacia las metas propuestas acortándose la brecha con el umbral deseado, pudiendo resultar en algunos casos en un aceleramiento de las tendencias observadas lo suficientemente fuerte como para lograr alcanzar la meta a 2030. Para ello, se propusieron incrementos del 10% y el 20% para analizar los cambios que pudieran ocasionar sobre el conjunto total de metas evaluadas.

Los resultados con el primer escenario, de incremento del 10%, muestran que 32 series estadísticas, que equivalen a 16 indicadores y 12 metas, dejan su estatus de riesgo para alcanzar la categoría "verde". Esta situación mejora a 44 series estadísticas, 20 indicadores y 14 metas en el escenario de un incremento del 20%.

Gráfico II.3
América Latina y el Caribe: porcentaje de metas, indicadores y series estadísticas según la posibilidad de éxito a 2030 con incrementos del 0%, el 10% y el 20% en las variables regresoras educativas
(En porcentajes)



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

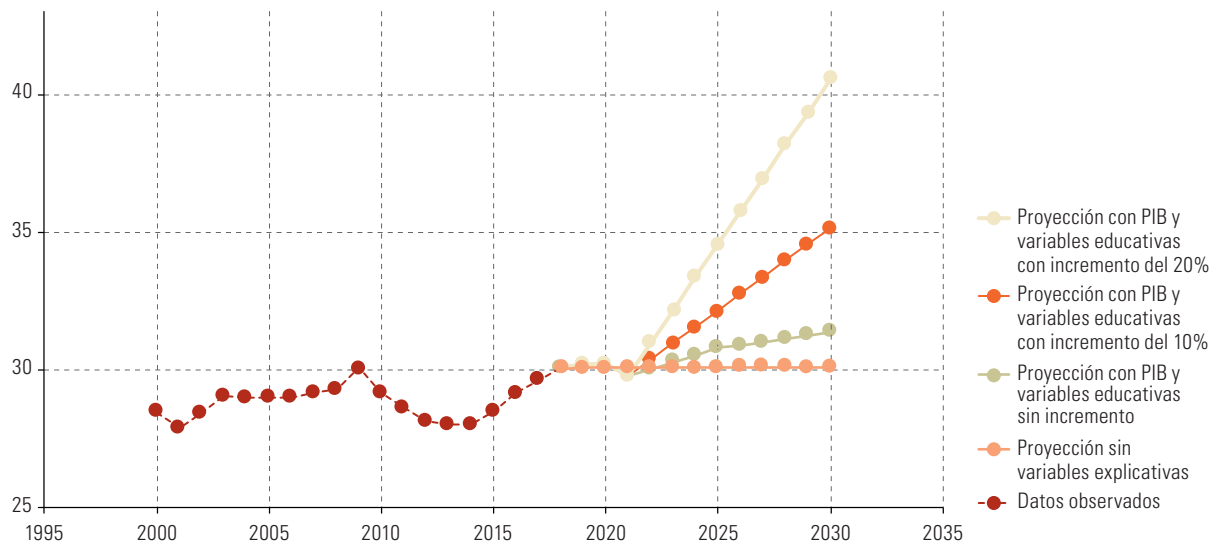
Si bien se puede seguir proponiendo diferentes hipótesis de crecimiento para evaluar el impacto sobre las metas y, más aún, buscar el incremento necesario para lograr una proyección lo suficientemente cercana al umbral para concluir que se logrará cumplir con todas las metas, se presentan a continuación algunos resultados en ambos escenarios referidos a un incremento del 10% y el 20%. Estos escenarios ejemplifican cuantitativamente el efecto de la educación en el logro de las metas en el entendido de

que las mejoras educativas acompañan e impulsan el camino hacia el cumplimiento de los Objetivos, pero en ningún caso reemplazan las acciones de política pública específicas que inciden directamente en el avance, estancamiento o retroceso de cada una de las metas de la Agenda 2030.

El incremento del 10% en las variables educativas produce un efecto positivo en la disminución de los accidentes de tránsito, el incremento del número de mujeres en posiciones de liderazgo, el uso eficiente del agua, la oferta de energía renovable, la eficiencia energética, el crecimiento económico per cápita, las políticas de protección social y fiscal, la vivienda y los servicios básicos, el beneficio del uso sostenible de los recursos marinos en los pequeños Estados insulares en desarrollo, la reducción de la explotación y trata de personas, las instituciones efectivas y la recaudación de impuestos. Se constata entonces que un pequeño cambio en el crecimiento de variables educativas tiene efectos positivos en las series. En un escenario con un esfuerzo mayor que alcance un incremento del 20%, se agregan a la situación óptima las metas referidas a acceso a servicios básicos y alfabetización de la población adulta.

Las tres proyecciones se pueden comparar a nivel de cada serie estadística. En el gráfico II.4, se muestra que la brecha respecto del umbral disminuye al ir escalando el porcentaje de incremento en las variables educativas. Como ejemplo, se presentan los resultados para la serie Proporción de energía renovable en el consumo final total de energía, entre los tres escenarios (sin estrés y con incrementos del 10% y el 20%).

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe: proporción de energía renovable en el consumo final total de energía según escenarios de las metas educativas
(En porcentajes)



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

Una vez más, pequeños cambios en el crecimiento de las variables educativas consideradas tienen efectos positivos en las series, lo que complementa los argumentos y la evidencia de numerosos estudios sobre el impacto de la educación en el logro de los ODS.

C. Visión de conjunto a 2030

Los datos disponibles muestran un conjunto diverso de situaciones que caracterizan a América Latina y el Caribe como una región con varios escenarios positivos en áreas del desarrollo en que generalmente ha tenido un buen desempeño, mientras que se observa un amplio conjunto de desafíos por abordar en el cada vez más corto camino por recorrer hacia 2030 según el compromiso establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Los ejercicios presentados permiten ver posibles desenlaces si las trayectorias se mantienen y se consideran los impactos de la pandemia de COVID-19 cuantificados por un acotado conjunto de variables regresoras que incluyen el crecimiento del PIB y algunos indicadores educativos. Asomarse a 2030 mediante estos ejercicios no implica una lectura determinística del futuro, sino aplicar un termómetro que permite identificar situaciones de riesgo que comprometen los resultados en el mediano plazo y, por lo tanto, se transforman en mecanismos de monitoreo para identificar dónde centrar la atención para mejorar los desempeños mediante la implementación de políticas públicas específicas.

Considerando los resultados encontrados, un tercio de las metas están en una situación ventajosa, lo que muestra que, en promedio, la región ha implementado acciones que acompañan el espíritu de la Agenda 2030. Sin embargo, es necesario reforzar y ampliar ese compromiso respecto de los dos tercios restantes, ya que se muestra que el 46% de las metas necesita una aceleración en el ritmo de avance hacia los umbrales estipulados, mientras que el 22% necesita una reversión en la tendencia observada.

Estas situaciones difieren entre los ODS, lo que muestra también la heterogeneidad de la región con relación a cada uno de los Objetivos. Así, los ODS 1 (fin de la pobreza), ODS 2 (hambre cero), ODS 5 (igualdad de género), ODS 6 (agua limpia y saneamiento), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), ODS 13 (acción por el clima) y ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) están en una zona de riesgo mayor respecto del resto de los Objetivos; siendo los objetivos ODS 3 (salud y bienestar), ODS 7 (energía asequible y no contaminante), ODS 14 (vida submarina), ODS 15 (ecosistemas terrestres) y ODS 17 (alianzas para lograr los Objetivos) los que estarían, de acuerdo con los datos disponibles, en mejores condiciones en su tránsito hacia la consecución de las metas.

Se han incluido también algunas hipótesis sobre la posibilidad de acompañar estas trayectorias a través de escenarios donde se cuantifica el efecto que puede ocasionar el incremento en algunas variables explicativas preseleccionadas y analizar los cambios en el semáforo propuesto para el horizonte 2030. La elección de las variables regresoras educativas ofrece una nueva perspectiva para encontrar propulsores de los cambios esperados, con carácter siempre adicional respecto de los necesarios mecanismos de promoción de políticas que propendan a tomar una dirección y ritmos adecuados para la consecución de las metas. Los incrementos propuestos en los niveles de las variables educativas consideradas tienen un efecto positivo en un grupo de series estadísticas e indicadores que eleva al 45% el porcentaje de metas que cumpliría con lo estipulado en la Agenda 2030.

Estos hallazgos confirman la necesidad de ver el desarrollo sostenible de manera más amplia, que trascienda las mediciones basadas en el PIB ("PIB+"), como se vio con los modelos proyectivos donde otras variables (en este caso educativas) se correlacionan mejor con los indicadores de los ODS.

La inclusión de la perspectiva más allá del PIB que capture los factores críticos para facilitar y habilitar las capacidades productivas, y para garantizar el bienestar individual y social (incluida la educación, la salud física y mental, y la igualdad de género, ingresos y riqueza, entre otros) implica considerar un conjunto de indicadores dependientes del enfoque analítico y el encuadre teórico utilizado. La propia Agenda 2030 y los ODS amplían el horizonte con diversos ejes y dimensiones del análisis de los tres pilares del desarrollo centrados en el desarrollo sostenible, sin priorizar ninguno de ellos por sobre el resto. En este sistema de indicadores de los ODS, la tasa de variación del PIB es uno más entre los 231 que componen el conjunto completo de medición.

En este sentido, y en atención al marco conceptual del bienestar individual y social que se escoja, se podría elegir un conjunto específico de indicadores de la Agenda 2030 que respondan a esa elección. Sin embargo, y considerando un enfoque empírico respecto de los indicadores de los ODS que agregan valor estadístico al PIB, y bajo la premisa de incluir un conjunto de indicadores que puedan describir la situación de los países de América Latina y el Caribe de manera tal que no se reproduzcan los resultados derivados del comportamiento y las relaciones del PIB entre países, se puede identificar ese conjunto a partir de la elección de aquellos indicadores cuyos modelos proyectivos utilizados para las estimaciones a 2030 no incluyen al PIB como parte del conjunto de variables secundarias regresoras. Esta secuencia puede derivar en un conjunto de indicadores que, a partir de los datos disponibles y comparables en la base mundial de datos de los ODS, agregan valor estadístico al comportamiento y análisis derivado de la utilización del PIB tradicional.

Según el ejercicio presentado en este capítulo, varios son los indicadores que cuentan con un modelo proyectivo con variables explicativas en el que no se detectó evidencia suficiente para incluir al PIB como una variable regresora de su comportamiento histórico y por lo tanto futuro. Es decir que más allá de la tendencia y fluctuaciones de la variación del PIB, los indicadores mantienen su trayectoria sin ser impactados por este.

Es importante remarcar que todo proceso de monitoreo basado en métricas cuantitativas necesita de datos y estadísticas robustas con una cobertura temática, territorial y temporal lo suficientemente amplia. En este sentido es preciso notar el incremento en la disponibilidad de datos en el sistema estadístico internacional que basa sus avances en el esfuerzo realizado por los Estados Miembros de las Naciones Unidas para contar con sistemas estadísticos nacionales saludables y productivos. Todos los análisis aquí presentados basados en los datos de los indicadores de los ODS permiten avanzar en la propuesta de escenarios plausibles que permitan avanzar en la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030.

Más allá de las conjeturas cuantitativas en las hipótesis propuesta, se reafirma la necesidad de renovar el compromiso con los ODS para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas en 2015 y quebrar la inercia histórica en algunas áreas que, sumada a los impactos de la pandemia de COVID-19, requiere de una intervención rápida y acertada mediante una acción renovada de políticas públicas con una perspectiva que consolide el desarrollo sostenible en todos los niveles.



















Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- (2020), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis* (LC/PUB.2020/5), Santiago.
- (2019a), *Informe de las actividades del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* (LC/CEA.10/6), Santiago.
- (2019b), “Ejercicio de simulación sobre la consecución de los ODS en América Latina y el Caribe”, Santiago, inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*, Washington, D.C.

Anexo II.A1.1

Cuadro II.A1.1

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

	La meta se alcanzó o se alcanzaría con la tendencia actual		
	La meta se alcanzaría solo con intervención de políticas públicas	La tendencia es la correcta	
		En retroceso	
ODS	Meta	Indicador	
1	1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)	1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)	
		P-1.1.1 Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza extrema regional, desglosado por sexo, edad, condición de actividad, ubicación geográfica (urbana o rural) y etnia	
1	1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad	
1	1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables	1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables	
1	1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación	1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos	
1	1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales	1.5.2 Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial	
1	1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones	1.a.1 Total de las subvenciones de asistencia oficial para el desarrollo de todos los donantes que se centran en la reducción de la pobreza como porcentaje del ingreso nacional bruto del país receptor	
		1.a.2. Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social)	
2	2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año	2.1.1 Prevalencia de la subalimentación	
		2.1.2 Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave entre la población, según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria	
2	2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad	2.2.1 Prevalencia del retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS)) entre los niños menores de 5 años	
		2.2.2 Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica > +2 o < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso)	
		2.2.3 Prevalencia de la anemia en las mujeres de entre 15 y 49 años, desglosada por embarazo (porcentaje)	
2	2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo	C-2.4.a Intensidad en el uso de fertilizantes (consumo aparente por superficie cultivada)	
		C-2.4.b Consumo aparente de plaguicidas por tipo (herbicidas, insecticidas, funguicidas)	

Cuadro II.A1.1 (continuación)

ODS	Meta	Indicador	
2	2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente	2.5.1 Número de recursos genéticos vegetales y animales para la alimentación y la agricultura preservados en instalaciones de conservación a medio y largo plazo	●
2	2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados	2.a.1 Índice de orientación agrícola para el gasto público	●
		2.a.2. Total de corrientes oficiales de recursos (asistencia oficial para el desarrollo más otras corrientes oficiales) destinado al sector agrícola	●
2	2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo	2.b.1. Subsidios a la exportación de productos agropecuarios	●
2	2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos	2.c.1 Indicador de anomalías en los precios de los alimentos	●
3	3.1 De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos	3.1.1 Tasa de mortalidad materna	●
		3.1.2. Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado	●
		C-3.1 Cobertura de atención prenatal por personal capacitado (al menos cuatro consultas)	●
3	3.2 De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos	3.2.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	●
		3.2.2. Tasa de mortalidad neonatal	●
3	3.3 De aquí a 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles	3.3.1 Número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1.000 habitantes no infectados, desglosado por sexo, edad y poblaciones clave	●
		3.3.2. Incidencia de la tuberculosis por cada 100.000 habitantes	●
		3.3.3. Incidencia de la malaria por cada 1.000 habitantes	●
		3.3.4. Incidencia de la hepatitis B por cada 100.000 habitantes	●
		3.3.5. Número de personas que requieren intervenciones contra enfermedades tropicales desatendidas	●
		C-3.3.a Tasa de prevalencia del VIH/SIDA entre la población de 15 a 49 años	●
3	3.4 De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar	3.4.1 Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas	●
		3.4.2 Tasa de mortalidad por suicidio	●
3	3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol	3.5.2 Consumo de alcohol per cápita (a partir de los 15 años de edad) durante un año civil en litros de alcohol puro	●
3	3.6 De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo	3.6.1 Tasa de mortalidad por lesiones debidas a accidentes de tráfico	●
3	3.7 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales	3.7.1 Proporción de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos	●
		3.7.2 Tasa de fecundidad de las adolescentes (entre 10 y 14 años y entre 15 y 19 años) por cada 1.000 mujeres de ese grupo de edad	●
		C-3.7.b Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres	●

Cuadro II.A1.1 (continuación)

ODS	Meta	Indicador	
3	3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos	3.8.1 Cobertura de los servicios de salud esenciales	●
		3.8.2 Proporción de la población con grandes gastos sanitarios por hogar como porcentaje del total de gastos o ingresos de los hogares	●
3	3.9 De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo	3.9.3 Tasa de mortalidad atribuida a intoxicaciones involuntarias	●
3	3.a Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda	3.a.1 Prevalencia del consumo actual de tabaco a partir de los 15 años de edad (edades ajustadas)	●
3	3.b Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio respecto a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos	3.b.1 Proporción de la población inmunizada con todas las vacunas incluidas en cada programa nacional	●
		3.b.2 Total neto de asistencia oficial para el desarrollo destinado a los sectores de la investigación médica y la atención sanitaria básica	●
3	3.c Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo	3.c.1 Densidad y distribución del personal sanitario	●
3	3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial	3.d.1 Capacidad prevista en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) y preparación para emergencias de salud	●
4	4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos	4.1.1 Proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo	●
		4.1.2 Tasa de finalización (educación primaria, educación secundaria inferior, educación secundaria superior)	●
4	4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria	4.2.2 Tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), desglosada por sexo	●
4	4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria	4.3.1 Tasa de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza y formación académica y no académica en los últimos 12 meses, desglosada por sexo	●
		C-4.3 Tasa bruta de matrícula de educación superior, desglosada por sexo	●
4	4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad	4.5.1 Índices de paridad (entre mujeres y hombres, zonas rurales y urbanas, quintiles de riqueza superior e inferior y grupos como los discapacitados, los pueblos indígenas y los afectados por los conflictos, a medida que se disponga de datos) para todos los indicadores educativos de esta lista que puedan desglosarse	●
4	4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética	C-4.6 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años y de 15 años o más, desglosada por sexo	●
4	4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos	4.a.1 Proporción de escuelas con acceso a a) electricidad, b) Internet con fines pedagógicos, c) computadoras con fines pedagógicos, d) infraestructura y materiales adaptados a los estudiantes con discapacidad, e) suministro básico de agua potable, f) instalaciones de saneamiento básicas separadas por sexo y g) instalaciones básicas para el lavado de manos (según las definiciones de los indicadores WASH)	●
		4.b.1. Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a becas, desglosado por sector y tipo de estudio	●
4	4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo		

Cuadro II.A1.1 (continuación)

ODS	Meta	Indicador	
4	4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo	4.c.1 Proporción de docentes con las calificaciones mínimas requeridas, por nivel educativo	●
5	5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación	C-5.2 Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100.000 mujeres)	●
5	5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina	5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años	●
5	5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública	5.5.1 Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales 5.5.2 Proporción de mujeres en cargos directivos	● ●
6	6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos	6.1.1 Proporción de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos	●
6	6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad	6.2.1 Proporción de la población que utiliza: a) servicios de saneamiento gestionados sin riesgos y b) instalaciones para el lavado de manos con agua y jabón	●
6	6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua	6.4.1 Cambio en el uso eficiente de los recursos hídricos con el paso del tiempo 6.4.2 Nivel de estrés hídrico: extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponibles	● ●
6	6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos	6.6.1 Cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua con el paso del tiempo	●
6	6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización	6.a.1. Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al agua y el saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinados por el gobierno	●
6	6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento	6.b.1 Proporción de dependencias administrativas locales que han establecido políticas y procedimientos operacionales para la participación de las comunidades locales en la gestión del agua y el saneamiento	●
7	7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos	7.1.1 Proporción de la población que tiene acceso a la electricidad 7.1.2. Proporción de la población cuya fuente primaria de energía son los combustibles y tecnologías limpias	● ●
7	7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas	7.2.1. Proporción de energía renovable en el consumo final total de energía	●
7	7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética	7.3.1. Intensidad energética medida en función de la energía primaria y el PIB	●
7	7.a De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias	7.a.1. Corrientes financieras internacionales hacia los países en desarrollo para apoyar la investigación y el desarrollo de energías limpias y la producción de energía renovable, incluidos los sistemas híbridos	●
7	7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo	7.b.1 Capacidad instalada de generación de energía renovable en los países en desarrollo (expresada en vatios per cápita)	●
8	8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	8.1.1. Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita	●
8	8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra	8.2.1. Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada	●

Cuadro II.A1.1 (continuación)

ODS	Meta	Indicador	
8	8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros	8.3.1 Proporción de empleo informal con respecto al empleo total, desglosada por sector y sexo	●
8	8.4 Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados	8.4.2 Consumo material interno en términos absolutos, consumo material interno per cápita y consumo material interno por PIB	●
8	8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	8.5.1 Ingreso medio por hora de empleadas y empleados, desglosado por ocupación, edad y personas con discapacidad 8.5.2 Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad	● ●
8	8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación	8.6.1 Proporción de jóvenes (entre 15 y 24 años) que no cursan estudios, no están empleados ni reciben capacitación C-8.6 Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo, no reciben capacitación y no realizan trabajo doméstico no remunerado de manera exclusiva, desglosado por sexo	● ●
8	8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios	8.8.1 Lesiones ocupacionales mortales y no mortales por cada 100.000 trabajadores, desglosadas por sexo y estatus migratorio	●
8	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos	8.10.1 a) Número de sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 adultos y b) número de cajeros automáticos por cada 100.000 adultos 8.10.2. Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil	● ●
8	8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorador para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio	8.a.1 Compromisos y desembolsos en relación con la iniciativa Ayuda para el Comercio	●
9	9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos	9.1.2 Volumen de transporte de pasajeros y carga, desglosado por medio de transporte	●
9	9.2 Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados	9.2.1 Valor añadido del sector manufacturo en proporción al PIB y per cápita 9.2.2 Empleo del sector manufacturero en proporción al empleo total	● ●
9	9.4 De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas	9.4.1 Emisiones de CO ₂ por unidad de valor añadido	●
9	9.5 Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo	9.5.1. Gastos en investigación y desarrollo en proporción al PIB 9.5.2. Número de investigadores (en equivalente a tiempo completo) por cada millón de habitantes	● ●
9	9.a Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico a los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo	9.a.1. Total de apoyo internacional oficial (asistencia oficial para el desarrollo más otras corrientes oficiales de recursos) destinado a la infraestructura	●
9	9.b Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas	9.b.1. Proporción del valor añadido por la industria de tecnología mediana y alta en el valor añadido total	●
9	9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020	9.c.1 Proporción de la población con cobertura de red móvil, desglosada por tecnología	●

Cuadro II.A1.1 (continuación)

ODS	Meta	Indicador	
10	10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición	10.2.1 Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad	●
10	10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad	10.4.1. Proporción del PIB generada por el trabajo, que comprende los salarios y las transferencias de protección social	●
10	10.5 Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos	10.5.1 Indicadores de solidez financiera	●
10	10.6 Asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones	10.6.1 Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales	●
10	10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas	10.7.3 Número de migrantes que resultaron muertos mientras trataban de cruzar las fronteras marítimas, terrestres o aéreas	●
		10.7.4 Proporción de la población integrada por refugiados, desglosada por país de origen	●
10	10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio	10.a.1 Proporción de líneas arancelarias que se aplican a las importaciones de los países menos adelantados y los países en desarrollo con arancel cero	●
10	10.b Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales	10.b.1 Corrientes totales de recursos para el desarrollo, desglosadas por país receptor y país donante y por tipo de corriente (por ejemplo, asistencia oficial para el desarrollo, inversión extranjera directa y otras corrientes)	●
10	10.c De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%	10.c.1 Costo de las remesas en proporción a las sumas remitidas	●
11	11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	11.1.1 Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas	●
11	11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad	11.5.2 Pérdidas económicas directas en relación con el PIB mundial, daños en la infraestructura esencial y número de interrupciones de los servicios básicos atribuidos a desastres	●
11	11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo	11.6.2 Niveles medios anuales de partículas finas en suspensión (por ejemplo, PM2.5 y PM10) en las ciudades (ponderados según la población)	●
12	12.2 De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales	12.2.2 Consumo material interno en términos absolutos, consumo material interno per cápita y consumo material interno por PIB	●
12	12.4 De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente	12.4.1 Número de partes en los acuerdos ambientales multilaterales internacionales sobre desechos peligrosos y otros productos químicos que cumplen sus compromisos y obligaciones de transmitir información como se exige en cada uno de esos acuerdos	●
		12.4.2 Desechos peligrosos generados per cápita y proporción de desechos peligrosos tratados, desglosados por tipo de tratamiento	●
12	12.5 De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización	12.5.1 Tasa nacional de reciclado, en toneladas de material reciclado	●
12	12.a Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles	12.a.1 Capacidad instalada de generación de energía renovable en los países en desarrollo (expresada en vatios per cápita) (repetido más arriba como sustituto propuesto del indicador 7.b.1)	●
12	12.c Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas	12.c.1 Cuantía de los subsidios a los combustibles fósiles (producción y consumo) por unidad de PIB	●
13	13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	13.2.2 Emisiones totales de gases de efecto invernadero por año	●

Cuadro II.A1.1 (continuación)

ODS	Meta	Indicador	
13	13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana	C-13.3 Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), desglosadas por sector (actividad económica)	●
14	14.1 De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes	14.1.1 a) Índice de eutrofización costera; y b) densidad de detritos plásticos	●
14	14.2 De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos	C-14.2 Área de manglares	●
14	14.5 De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible	14.5.1 Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas	●
		C-14.5 Proporción de las áreas marinas protegidas en relación con el área marina total	●
14	14.7 De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo	14.7.1 Proporción del PIB correspondiente a la pesca sostenible en los pequeños Estados insulares en desarrollo, en los países menos adelantados y en todos los países	●
15	15.1 De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales	15.1.1 Superficie forestal en proporción a la superficie total	●
		15.1.2 Proporción de lugares importantes para la biodiversidad terrestre y del agua dulce incluidos en zonas protegidas, desglosada por tipo de ecosistema	●
		C-15.1.a Cobertura de las zonas terrestres protegidas en relación con el territorio terrestre	●
		C-15.1.b Área de humedales bajo la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar)	●
15	15.2 De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial	15.2.1 Avances hacia la gestión forestal sostenible	●
15	15.4 De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible	15.4.1 Lugares importantes para la biodiversidad de las montañas incluidos en zonas protegidas	●
		15.4.2 Índice de cobertura verde de las montañas	●
15	15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción	15.5.1. Índice de la Lista Roja	●
15	15.6 Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, según lo convenido internacionalmente	15.6.1 Número de países que han adoptado marcos legislativos, administrativos y normativos para asegurar una distribución justa y equitativa de los beneficios	●
15	15.a Movilizar y aumentar significativamente los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad y los ecosistemas	15.a.1 a) Asistencia oficial para el desarrollo destinada concretamente a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y b) ingresos generados y financiación movilizada mediante instrumentos económicos pertinentes para la biodiversidad	●
15	15.b Movilizar recursos considerables de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación	15.b.1 a) Asistencia oficial para el desarrollo destinada concretamente a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y b) ingresos generados y financiación movilizada mediante instrumentos económicos pertinentes para la biodiversidad	●
16	16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	16.1.1 Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad	●
16	16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños	16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación	●
16	16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos	16.3.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total	●
		C-16.3 Tasa de hacinamiento penitenciario	●
16	16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas	16.6.1 Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares)	●

Cuadro II.A1.1 (conclusión)

ODS	Meta	Indicador	
16	16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial	16.8.1 Proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales	●
16	16.10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales	16.10.1 Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los últimos 12 meses	●
16	16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia	16.a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París	●
17	17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole	17.1.1. Total de ingresos del gobierno en proporción al PIB, desglosado por fuente	●
		17.1.2. Proporción del presupuesto nacional financiado por impuestos internos	●
		17.3.1. Inversión extranjera directa, asistencia oficial para el desarrollo y cooperación Sur-Sur como proporción del ingreso nacional bruto	●
		17.3.2 Volumen de remesas (en dólares de los Estados Unidos) en proporción al PIB total	●
17	17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo		
17	17.4 Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo	17.4.1. Servicio de la deuda en proporción a las exportaciones de bienes y servicios	●
17	17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología	17.6.1 Número de abonados a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes, desglosado por velocidad	●
17	17.8 Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en articular la tecnología de la información y las comunicaciones	17.8.1 Proporción de personas que utilizan Internet	●
17	17.9 Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular	17.9.1 Valor en dólares de la asistencia financiera y técnica (incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular) prometida a los países en desarrollo	●
17	17.10. Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo	17.10.1 Promedio arancelario mundial ponderado	●
17	17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020	17.11.1 Participación de los países en desarrollo y los países menos adelantados en las exportaciones mundiales	●
17	17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados	17.12.1 Promedio ponderado de los aranceles que enfrentan los países en desarrollo, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo	●
17	17.13 Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas	17.13.1 Tablero macroeconómico	●
17	17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo	17.19.2 Proporción de países que a) han realizado al menos un censo de población y vivienda en los últimos diez años; y b) han registrado el 100% de los nacimientos y el 80% de las defunciones	●

CAPÍTULO III

Avances en educación de calidad, igualdad de género, ecosistemas marinos y ecosistemas terrestres

Introducción

A. Educación de calidad (Objetivo 4)

B. Igualdad de género (Objetivo 5)

C. Ecosistemas marinos (Objetivo 14)

D. Ecosistemas terrestres (Objetivo 15)

E. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, principal plataforma de las Naciones Unidas para el seguimiento y examen de los avances en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se ha planteado para la reunión de 2022 la realización de una revisión en profundidad de cinco Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): el Objetivo 4 sobre educación de calidad, el Objetivo 5 sobre igualdad de género, el Objetivo 14 sobre vida submarina, el Objetivo 15 sobre ecosistemas terrestres y el Objetivo 17 sobre alianzas para lograr los Objetivos.

Para responder a ese planteamiento, en el presente capítulo, teniendo en cuenta las consideraciones cuantitativas y analíticas presentadas en el capítulo II, se realiza una revisión más detallada de los avances y desafíos observados en los países de América Latina y el Caribe en materia de educación de calidad, igualdad de género y protección de la vida submarina y los ecosistemas terrestres, temas fuertemente asociados a los pilares social, ambiental e institucional del desarrollo sostenible. El estudio de los avances en materia de la gestión de alianzas para el desarrollo se realiza en el capítulo IV para integrarlo dentro de una visión institucional más amplia.

La revisión que se realiza en este capítulo se hace desde una doble óptica, que incluye tanto el análisis a nivel estructural, que considera una visión de largo plazo, como los retos que la coyuntura de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha planteado en el corto plazo. En los casos en que se estima necesario, los análisis retoman elementos planteados en el capítulo I para situar los puntos estudiados en un marco más amplio que incluye los componentes económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

A. Educación de calidad (Objetivo 4)

1. La educación: derecho humano central para la Agenda 2030

La integralidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implica la necesidad de avanzar de manera complementaria en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la social, la económica y la ambiental. La educación es un derecho humano y una dimensión central de la Agenda 2030 por su interdependencia con varias de sus metas y su impacto positivo sobre el logro de ellas: acceso a un trabajo decente (Objetivo 8), movilidad social que atempere las desigualdades (Objetivo 10), superación de la pobreza (Objetivo 1), empoderamiento para tomar decisiones en cuanto a la salud y la sexualidad, y en términos de igualdad de género (Objetivos 3 y 5), adquisición de las habilidades y los conocimientos que permitan ejercer una ciudadanía crítica, activa e informada en pro del fortalecimiento de las democracias y el Estado de derecho (Objetivo 16), valoración y reconocimiento de la diversidad, y adopción de estilos de vida y de consumo sostenibles (Objetivos 12 y 13). Por todo lo anterior, la educación es fundamental para la concreción de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2021a).

Avanzar en el logro de las metas establecidas en materia de educación es clave para promover la inclusión social y laboral, y conciliar el crecimiento económico, la igualdad y la participación en la sociedad. La educación es también esencial para el cambio estructural que requiere América Latina y el Caribe, que se debe impulsar sobre la base del desarrollo de capacidades (CEPAL, 2019b; CEPAL/OEI, 2020). Invertir en educación es invertir en capacidades humanas; es decir, en el activo más importante con que cuentan los países para reducir la desigualdad y alcanzar mayores niveles de desarrollo.

La Agenda 2030 asume la inclusión como eje orientador en el llamado a asegurar que nadie se quede atrás en la senda del desarrollo sostenible. Reconoce que erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, reducir la desigualdad en los países y entre ellos, preservar el planeta, generar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y fomentar la inclusión social son objetivos vinculados entre sí e interdependientes (Naciones Unidas, 2021a). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) comprende la inclusión desde una mirada multidimensional que abarca la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a la educación, la salud, el cuidado y los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales, como los ingresos y la vivienda (CEPAL, 2019a). Remite a un proceso de mejoramiento continuo de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para que las personas participen de forma plena en la sociedad.

En una de las regiones del mundo con mayores niveles de desigualdad, la educación es uno de los instrumentos más poderosos para vincular el crecimiento económico con la reducción de la desigualdad. Las brechas en cuanto al acceso y la calidad de los niveles educativos son barreras a la difusión de capacidades. La insuficiente acumulación de competencias entre la población activa es una restricción importante que tiene consecuencias en la productividad y la inclusión social. La educación está estrechamente asociada con las oportunidades para acceder a mejores condiciones sociales, económicas, laborales y culturales, en la medida en que sus avances se vinculen con mayores posibilidades de acceder a un trabajo decente con ingresos suficientes para asegurar un nivel adecuado de consumo y bienestar, mejores indicadores de salud y una movilidad social ascendente, dinámicas que contribuyen a la reducción de la pobreza y la desigualdad y al pleno ejercicio de la ciudadanía (CEPAL, 2018).

Las dimensiones que conforman los ejes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe se encadenan, entrecruzan y potencian, generando círculos y brechas mayores de exclusión en algunos grupos de la población. Así, por ejemplo, las desigualdades socioeconómicas y de género en cuanto al acceso a la educación y la permanencia en el sistema educativo frecuentemente se entrecruzan y potencian con las desigualdades relacionadas con la condición étnico-racial, el lugar de residencia, la condición de discapacidad, la situación migratoria y la identidad de género, factores que determinan a los grupos que tienden a situarse entre los más afectados por la crisis provocada por la pandemia, el cierre de las escuelas y el aumento del desempleo.

El contexto actual está marcado por una alta incertidumbre en un escenario mundial con una gran volatilidad económica, social, sanitaria, ambiental y política que afecta profundamente las trayectorias educativas y laborales de las nuevas generaciones. Se trata de un contexto complejo y desafiante, que ha sufrido el inesperado y devastador impacto de la pandemia. Además, parte de la incertidumbre es consecuencia del impacto de la revolución digital y su aplicación en las actividades económicas, que exhiben una velocidad y una magnitud inesperadas. Este impacto se traduce en grandes y acelerados cambios en cuanto a las habilidades requeridas en el mundo laboral y en la desaparición y creación de puestos de trabajo. En este sentido, el impacto de la revolución digital dependerá de cuán preparadas estén las personas y los países para aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y de las capacidades que se tengan para reorientar y reconvertir las habilidades y capacidades de las personas desplazadas de su empleo. Por ello, contar con políticas de capacitación y formación a lo largo del ciclo de vida es imprescindible (CEPAL/OEI, 2020). El alto dinamismo del contexto actual exige que tanto los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como las personas adultas tengan oportunidades de adquirir nuevas habilidades a lo largo del ciclo de vida que faciliten su adaptación e inclusión en escenarios cambiantes.



Uno de los principales mensajes de la Agenda 2030 es la necesidad de poner en práctica un nuevo modelo de desarrollo que permita avanzar en la construcción de sociedades inclusivas, sostenibles y resilientes. Frente a una crisis de época, es preciso tomar en cuenta a las nuevas generaciones e incorporarlas como protagonistas de un cambio de modelo de desarrollo y de los patrones insostenibles de producción y consumo. Es necesario potenciar su formación en las habilidades y competencias necesarias para priorizar soluciones verdes, bajas en carbono y centradas en las personas, así como para adoptar prácticas y hábitos de vida sostenibles. Se requiere también potenciar la educación de las nuevas generaciones para promover la justicia y la igualdad (Naciones Unidas, 2021a). Las secuelas de la pandemia hacen sonar alarmas ante la posibilidad de retrocesos en varias dimensiones (incluida la educación) esenciales para el pleno desarrollo y los derechos de toda una generación de niñas, niños y adolescentes en la región.

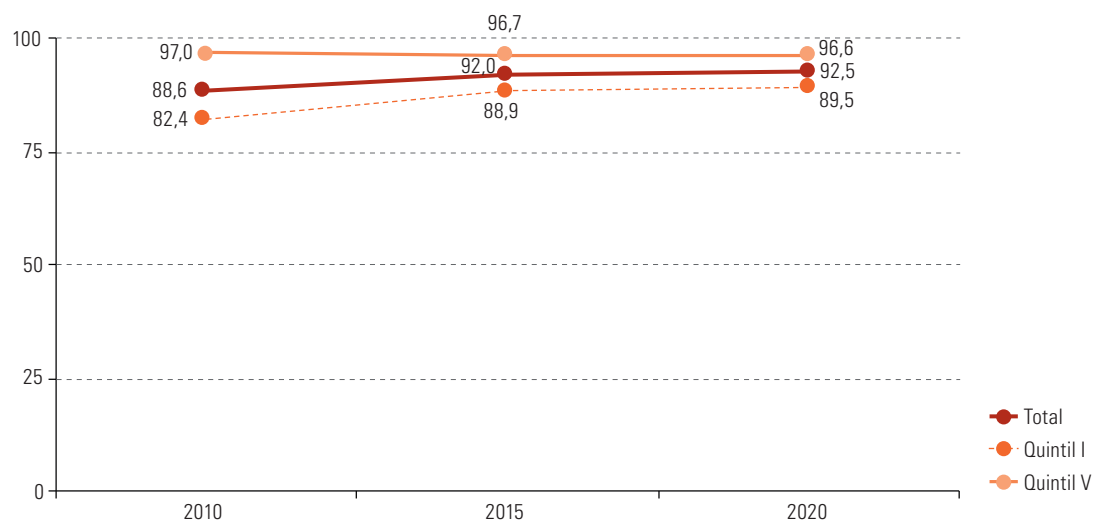
2. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos: algunos avances y deudas pendientes relacionados con las metas del Objetivo 4

En esta sección se revisan algunos indicadores de acceso y conclusión de estudios en los distintos niveles educacionales hasta 2020, tomando en consideración que estos representan condiciones mínimas para la realización del derecho a una educación de calidad. Al respecto, aun cuando la región enfrenta importantes desafíos en términos de la calidad de la educación impartida, los sistemas educacionales de América Latina y el Caribe han presentado importantes avances durante las últimas décadas. Con algunas excepciones, los mayores logros se relacionan con la extensión del acceso de niños, niñas y adolescentes a la educación primaria y secundaria, mientras que los avances en el acceso a la educación de la primera infancia y a la educación terciaria han sido más lentos.

En América Latina y el Caribe ha aumentado considerablemente el acceso de los niños y niñas a los servicios de educación en la primera infancia desde comienzos del siglo XXI (meta 4.2 de los ODS). Por ejemplo, mientras que en 2010 el 88,6% de niños y niñas de la región ingresaron a un establecimiento de educación un año antes de la edad oficial de ingreso a la educación primaria (indicador 4.2.2), esta cifra aumentó al 92,5% en 2020. Sin embargo, como se observa en el gráfico III.1, estos avances no son homogéneos en los diversos niveles de ingresos de la población y se mantiene una brecha entre el quintil de ingresos más bajos y el de ingresos más altos, a pesar de una leve caída durante el período. Más aún, el ritmo de expansión de la matrícula resulta insuficiente para cumplir en 2030 con las metas de universalización del acceso a la educación de la primera infancia acordadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los desafíos son particularmente urgentes en lo que se refiere al acceso de los niños y niñas a los servicios de atención y desarrollo durante los primeros años de vida. En efecto, si bien en el período 2015-2020 más de 2 millones de niños y niñas se incorporaron a la educación de la primera infancia en la región, al final de ese período la cobertura en la población de 0 a 2 años aún no alcanzaba el 20%.

Gráfico III.1

América Latina (15 países): tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), 2010-2020
(En porcentajes)



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

Nota: La tasa de participación corresponde al promedio ponderado de los 15 países. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La educación primaria y secundaria es fundamental para el cumplimiento del derecho a la educación (meta 4.1 de los ODS) y constituye la base mínima necesaria para que niños, niñas y adolescentes desarrollen los conocimientos, competencias y valores que les permitirán vivir con dignidad y contribuir a sus respectivas sociedades. Si bien en la región el acceso a la educación primaria ha estado cercano a los niveles de universalidad desde hace décadas, la cobertura de la educación secundaria presenta mayores desafíos. Mientras que en 2020 el 97% de la población en edad de asistir a la educación primaria se encontraba escolarizada, las coberturas de la educación secundaria baja y alta se han estancado en los últimos años, y se mantienen en alrededor del 93% y el 79%, respectivamente, con brechas considerables dentro de los países según el nivel de ingresos y el territorio de residencia. En efecto, a pesar de la extensión de la cobertura de los sistemas educacionales en la región, aún existe un número importante de niños, niñas y adolescentes (10,4 millones, de acuerdo con estimaciones correspondientes a 2019) que se encuentran excluidos de los sistemas educacionales en los niveles primario y secundario, y los problemas de exclusión son más graves a medida que aumenta el nivel educacional.

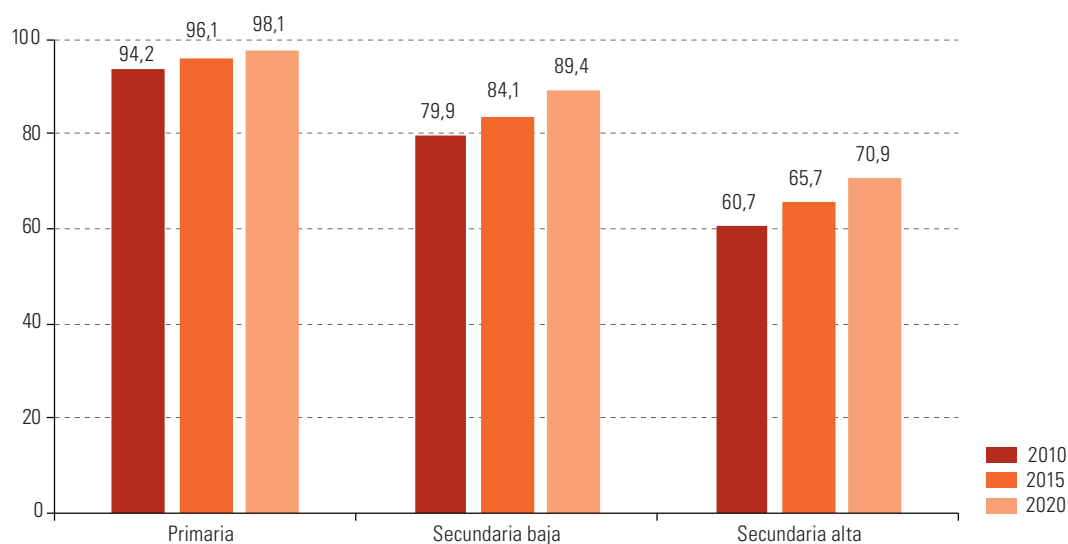
La educación escolar en la región también se caracteriza por la presencia de “núcleos duros” en términos de abandono escolar, alto grado de rezago y tasas de finalización que decrecen conforme aumenta el nivel educacional (véase el gráfico III.2). Los niños, niñas y adolescentes que viven en zonas rurales y aquellos que pertenecen a los hogares más pobres de la región enfrentan mayores obstáculos en sus trayectorias educativas: en 2019, mientras que el 96% de los niños, niñas y adolescentes del quinto quintil de ingresos finalizaron la educación secundaria baja, este porcentaje fue casi 20 puntos porcentuales menor (77%) entre los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al primer quintil. Más aun, la brecha entre las tasas de finalización según quintiles de ingresos se duplica a nivel de la secundaria alta: en el mismo año, el 89% de los adolescentes pertenecientes al quinto quintil

finalizaron la educación secundaria, mientras que este porcentaje solo llegó a cerca del 48% entre los adolescentes del primer quintil. Es importante destacar que, en la mayoría de los países de la región, las diferencias de género en las tasas de finalización de la educación secundaria alta favorecen a las mujeres, lo que se explica principalmente por el hecho de que la población masculina enfrenta mayores niveles de repitencia y abandono a lo largo de su trayectoria educativa. No obstante, ese diferencial no se traduce en mejores resultados en el mercado laboral para las mujeres, debido a fenómenos estructurales de segmentación, discriminación y desigual distribución del trabajo no remunerado, entre otros factores.

Gráfico III.2

América Latina (18 países): tasa de finalización, según niveles educativos, 2010-2020

(En porcentajes)



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

Nota: La tasa de finalización corresponde al promedio ponderado de los 18 países. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Finalmente, el avance regional hacia la meta 4.3 de los ODS, referente a asegurar el acceso igualitario a la formación técnica, profesional y superior de calidad es débil. En la región, las tasas de acceso a este nivel educativo son considerablemente menores que las observadas en los niveles anteriores: en 2019, solo el 20% de la población de entre 20 y 25 años asistía a algún establecimiento de educación terciaria, y el porcentaje era levemente inferior en la población masculina. Las brechas territoriales y según nivel de ingresos son particularmente relevantes en este nivel educativo: en 2019, menos del 8% de la población de entre 20 y 25 años que habitaba en el ámbito rural (7,7%) o que pertenecía al primer quintil de ingresos (7,6%) asistía a la educación terciaria. En cambio, este porcentaje aumentaba a más del doble (22,6%) al considerar a los jóvenes de sectores urbanos y se multiplicaba por cinco (39%) al analizar la situación de los jóvenes pertenecientes al quinto quintil de ingresos. En suma, tal como ocurre en el caso de otras metas y ámbitos del desarrollo sostenible, la persistente desigualdad que caracteriza a la región conspira contra la posibilidad de alcanzar los ODS y la Agenda 2030 en general.

3. Una crisis silenciosa: el riesgo de que haya una generación perdida de niñas, niños y adolescentes

Pese a los avances mencionados en la sección anterior y a la dinámica que muestran los indicadores oficiales del Objetivo 4 analizados en el capítulo II, la prolongada crisis sanitaria, social y económica a nivel global tiene y seguirá teniendo efectos devastadores en la región. En 2020, la economía de América Latina y el Caribe experimentó la mayor contracción desde 1900 y registró el peor desempeño entre las regiones en desarrollo. La región ha sido una de las más afectadas por el COVID-19; hasta el 30 de septiembre de 2021, más de 1,4 millones de personas habían muerto a causa de esta enfermedad en los países de América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2021b).

La pandemia ha afectado significativa y silenciosamente a niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Ese impacto es multidimensional y desigual, y aumenta los riesgos de trabajo infantil, violencia doméstica, malnutrición y pobreza, así como de problemas de salud mental. Hasta 300.000 niñas, niños y adolescentes pueden haber sido forzados a trabajar tras el inicio de la pandemia (CEPAL/OIT, 2020). A su vez, los aumentos de los niveles generales de pobreza incrementan la urgencia de enfrentar la infantilización de la pobreza, que es un fenómeno asociado con consecuencias de largo plazo. En 2019, el 47,2% de los niños, niñas y adolescentes vivían bajo la línea de pobreza, en comparación con un 30,5% del total de la población, y se estima un aumento de hasta 4 puntos porcentuales durante 2020 (CEPAL/UNICEF, 2020). Además, en solo cinco países de la región de los que se cuenta con información (Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú), más de 600.000 niños y niñas han perdido a sus cuidadores a causa de la pandemia (CEPAL, 2021a).

Como medida de control sanitario, los países de la región interrumpieron parcial o completamente las clases presenciales en todos los niveles educativos. América Latina y el Caribe es la región del mundo en que se registra el mayor lapso de interrupción (56 semanas como promedio hasta septiembre de 2021) (CEPAL, 2022b). Los países y las comunidades educativas han realizado esfuerzos importantes por promover la continuidad educativa a distancia por medios digitales o por otros canales más tradicionales de educación a distancia como la televisión o la radio. Pero el cierre de los centros educativos ha revelado y profundizado desigualdades de larga data que se han reflejado en brechas de acceso a alternativas de calidad para la continuación de los estudios, así como en grandes desigualdades en la disponibilidad de recursos y espacios propicios para el aprendizaje no presencial. En particular, destacan las brechas de acceso a la conectividad y el equipamiento digital y la disponibilidad desigual de espacios domésticos aptos para el aprendizaje, carencias particularmente importantes en la medida en que 66,2 millones de hogares de la región no contaban con conexión a Internet al inicio de la pandemia, según datos de 14 países (CEPAL, 2021b). Además, el cierre de las escuelas impuso restricciones significativas a la interacción entre pares y con personas adultas fuera del hogar, obstaculizando la socialización y el desarrollo integral de los estudiantes.

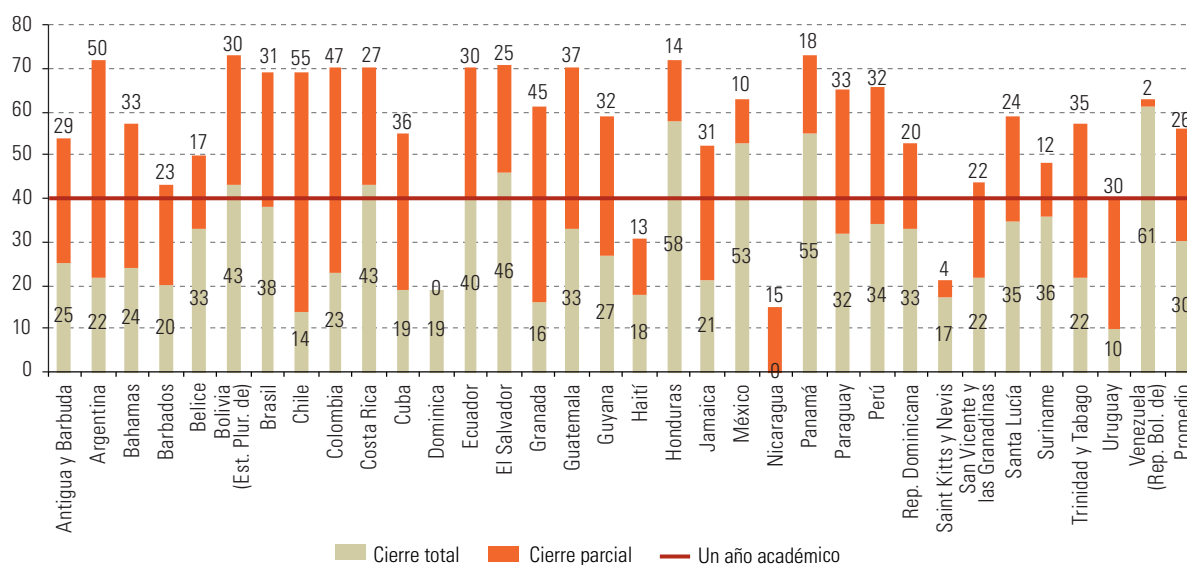
La transición a la educación a distancia fue abrupta y sin planificación, lo que puso en riesgo la continuidad educativa de los estudiantes y la calidad de los contenidos. Los gobiernos adoptaron diversas medidas para mitigar estas desigualdades, como la entrega de dispositivos o subvenciones para su adquisición, la creación de plataformas virtuales o la provisión de apoyos económicos directos a los grupos familiares de bajos recursos. Uno de los grandes riesgos asociados a la pandemia es la pérdida de aprendizajes, un área en que la respuesta de los países de la región también ha sido deficitaria. Solo el 19% de los países han realizado evaluaciones de diagnóstico estandarizadas a nivel nacional y un 8% a nivel subnacional. La falta de ese tipo de evaluaciones dificulta el conocimiento de la dimensión real del impacto de la pandemia en los aprendizajes y afecta la capacidad de los Estados para adoptar políticas informadas para la recuperación (UNESCO, 2021a).



Durante 2021, la situación de la región en relación con la apertura de las escuelas y las condiciones para la educación a distancia han sido muy similares a las de 2020. En septiembre de 2021, los establecimientos educativos continuaban parcialmente cerrados a la actividad presencial en 16 países, totalmente cerrados en 8 países y con clases presenciales en condiciones regulares en 7 países. El cierre de las escuelas habría impactado a más de 165 millones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (CEPAL, 2021a), que han perdido en promedio más de un año académico de clases presenciales (véase el gráfico III.3). Ante esta situación, es fundamental priorizar el retorno seguro de todos los niños y niñas a las escuelas, realizar evaluaciones de aprendizaje que servirán de diagnóstico para ajustar los planes nacionales y apoyar a los docentes ante los desafíos venideros (UNESCO y otros, 2021).

Gráfico III.3

América Latina y el Caribe (33 países): tiempo de cierre total o parcial de las actividades educativas presenciales (enseñanza primaria, secundaria y superior), 16 de febrero de 2020 a 30 de septiembre de 2021
(En número de semanas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Interrupción y respuesta educativa" [en línea] <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

Todo lo anterior, sumado a la crisis económica que ha afectado el ingreso de los hogares, ha tenido un impacto negativo en la motivación, el bienestar socioemocional y los logros educativos de los estudiantes. En ese contexto, habrá retrasos y aumento de brechas en los logros de aprendizaje que será difícil recuperar en el corto plazo. Las pérdidas de aprendizaje por la falta de asistencia a las escuelas se estiman en hasta un año de escolaridad (García, 2020). La proporción de estudiantes que no alcanzan el nivel mínimo de las competencias cognitivas básicas en la región podría aumentar más del 20%, es decir, unos 7,6 millones de jóvenes (Banco Mundial, 2021a). Aumentarán también las tasas de abandono escolar entre los estudiantes, con lo que 3,1 millones de jóvenes, adolescentes, niñas y niños pueden quedar excluidos de la educación (UNESCO, 2020a). Las mayores consecuencias las sufrirán los estudiantes de nivel terciario, debido al costo de oportunidad asociado a ese nivel de estudios, y los de nivel preprimario, por la dificultad de continuar la instrucción a distancia en esas edades. La probabilidad de completar la educación secundaria en 18 países de América Latina caería del 56% al 42%, afectando de manera particular a los adolescentes de familias con bajo nivel educativo, cuya probabilidad se reduciría casi 20 puntos porcentuales (Neidhöfer, Lustig y Tommasi, 2020 y 2021; CEPAL, 2021b).

Antes de la pandemia, los sistemas educacionales de América Latina y el Caribe ya enfrentaban importantes desafíos en términos de inclusión y calidad, que se han profundizado en el contexto de la crisis prolongada. Dado que el foco de los gobiernos ha sido principalmente el reforzamiento de los sistemas de salud y el desarrollo de estrategias sanitarias y —más recientemente— el apoyo a la recuperación económica de los países y los hogares, la educación ha experimentado una crisis silenciosa. Hoy más que nunca hay que impulsar la igualdad y la inclusión en el acceso a la formación y la educación: centrarse en los grupos de población más vulnerable y marginada, incluidos los pueblos indígenas, la población afrodescendiente, las personas refugiadas y migrantes, las poblaciones en mayor desventaja socioeconómica y las personas con discapacidad, así como personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género (CEPAL/UNESCO, 2020).

La experiencia de los últimos dos años ha mostrado que los programas de educación a distancia tienen sus límites y que se han agudizado las brechas educativas y digitales estructurales que existían en la región antes de la pandemia. Por estos motivos, la agenda de políticas públicas debe impulsar en la región la construcción de sociedades digitales inclusivas. Un requisito esencial es contar con acceso a banda ancha de alta velocidad y a dispositivos, y con las habilidades para utilizarlos. El papel de la educación en esta materia es central y va más allá de lo académico. Pese a que se reconoce la importancia del acompañamiento de los adultos en los procesos de inserción digital de las nuevas generaciones (Trucco y Palma, 2020), durante la pandemia ha quedado en evidencia que los adultos (madres, padres y docentes) que las acompañan también requieren de herramientas para hacerlo. Es fundamental formar a estudiantes, cuidadores y docentes en estrategias de autocuidado y gestión de riesgos en el entorno digital.

La pandemia de COVID-19 ha acelerado los cambios en los modelos de consumo y producción, y de interacción social mediante plataformas digitales y virtuales. Para una participación efectiva en la era digital es esencial no solo la conectividad, sino también la generación de habilidades digitales para que su aprovechamiento se traduzca en bienestar social y crecimiento económico. Es necesario avanzar en estrategias conjuntas en lo digital, lo social y lo económico, de manera que las barreras y las brechas sean abordadas desde la perspectiva de los derechos de las personas, la igualdad de género, la interseccionalidad y la interculturalidad. En ello es clave el papel de la educación en un diálogo intersectorial. Asimismo, es preciso avanzar en la regulación con miras a la protección de los usuarios, especialmente en el marco de los derechos del niño y la responsabilidad del sector privado en la protección de la privacidad y los datos personales.

Se requiere complementar estas regulaciones con estrategias de formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida. Para el uso de las tecnologías digitales se necesitan competencias cognitivas básicas como la lectoescritura y las matemáticas; habilidades operativas y habilidades más complejas como el pensamiento crítico y la capacidad de selección de información, y habilidades de autocuidado y de comportamiento ético en el mundo digital. En el mercado laboral, son precisas competencias fácilmente transferibles entre trabajos y ocupaciones, y que respondan a las nuevas demandas. América Latina y el Caribe necesita aprovechar esta coyuntura para repensar el foco de las habilidades que resultan prioritarias para las acciones de formación.

Se ha valorado, por otra parte, el carácter central de la presencialidad y de la interacción entre pares en los procesos de enseñanza y de formación. Incluso los grupos poblacionales más aventajados, que han tenido la posibilidad de mantener la conexión con el sistema educativo de forma remota, sienten la ausencia de la interacción presencial con sus profesores y pares (CEPAL, 2021b). Volver a las escuelas es muy importante, especialmente para los sectores más desfavorecidos. El sistema escolar es un pilar central para la formación y la protección de niños, niñas y adolescentes, así como para las comunidades en que viven. Además del derecho a la educación, los centros educativos se han constituido como espacios donde se garantizan otros derechos importantes para una gran proporción



de la población; por ejemplo, en ellos se proporciona alimentación o se pueden detectar situaciones de vulneración de derechos y prestar protección en casos en que un estudiante es víctima de violencia, trabajo infantil o explotación. Finalmente, es un espacio donde se forman las habilidades sociales y las competencias socioemocionales para vivir en comunidad (CEPAL, 2021c).

En el corto plazo, la reapertura de los centros de cuidado de la primera infancia y de las escuelas es una medida importante que debe aplicarse de manera segura, protegiendo a niñas y niños, así como al personal que trabaja en estos centros. De hecho, algunos países han priorizado la vacunación de los profesionales de la educación, para atender estas medidas. Otros países, del mundo desarrollado, han dado prioridad a los centros de cuidado y educación de los niños y niñas más pequeños en los procesos de cierre y reapertura (los últimos en cerrar, los primeros en abrir).

Adicionalmente, la reapertura de las actividades escolares presenciales favorece la posibilidad de volver al mercado del trabajo, especialmente a las mujeres, que han sido las más afectadas en términos de su participación laboral. Madres, padres y cuidadores también han debido enfrentar una situación de particular sobrecarga de trabajo y pocos recursos para apoyar a sus hijos en las tareas educativas, sin acceso a herramientas pedagógicas ni digitales. La pandemia ha visibilizado la importancia de las tareas de cuidado para la sostenibilidad de la vida, así como su injusta distribución en detrimento de las mujeres, sobre quienes recaen mayoritariamente estas tareas, entre las que ahora se incluye también el esfuerzo por dar continuidad a los estudios de los hijos.

Es entonces prioritario que las estrategias para dar continuidad al proceso educativo y retornar a la actividad presencial prioricen el bienestar socioemocional de toda la comunidad escolar, no solo de los estudiantes, sino también de los docentes que han estado sometidos a una gran sobrecarga. La experiencia internacional ha mostrado hasta el momento cuán importante ha sido la participación de la comunidad educativa en este proceso de retorno. Se recomienda, además, desarrollar estrategias de prevención selectiva para la población en mayor riesgo de abandono escolar: redistribuir recursos y servicios de apoyo escolar, psicopedagógico y psicosocial a escuelas, cursos y estudiantes en riesgo, y brindar atención y acogida especializada a grupos y estudiantes en riesgo. Es importante articular la oferta de apoyos de las políticas de educación con aquella de las políticas de protección social a los hogares, de salud y de salud mental para estudiantes y sus familias. La articulación con otras políticas de protección y garantía de los derechos de la infancia y de protección social para familias con hijos dependientes es esencial para llegar de mejor manera a las familias en situación de vulnerabilidad.

La intensidad y extensión de la crisis ha dejado en evidencia deudas en materia de igualdad y calidad de los sistemas educación que se venían arrastrando en la región y que limitaban el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ha significado una ruptura de ciertos paradigmas; por ejemplo, nunca antes en la historia global del último siglo se había relocalizado la enseñanza escolar completa desde el edificio de la escuela hasta el hogar. Era algo inimaginable. Hoy se observa que es posible la combinación de educación sincrónica y asincrónica, con métodos híbridos de enseñanza; se trata de cambios que hacen difícil volver atrás y que obligan a reestructurar los sistemas de manera que sean más resilientes e inclusivos.

Esta crisis presenta una oportunidad para la reconstrucción de sistemas educativos más inclusivos, lo que es imperativo ante las consecuencias de la pandemia. En primer lugar, es fundamental garantizar el regreso a las clases presenciales, aumentar la inversión en educación y reorganizar las condiciones institucionales de la escolarización en favor de la inclusión. Por otro lado, la educación a distancia durante la pandemia deja lecciones que han de ser aprendidas, y pueden permitir extender los tiempos de aprendizaje y cerrar brechas de cobertura. La extensión de la obligatoriedad escolar en las últimas décadas en América Latina y el Caribe ha sido un paso necesario, mas no suficiente, puesto que millones de niños continúan sin acceder a la escolarización, mientras que los que sí lo hacen no logran los aprendizajes que les permitirán desarrollarse plenamente. Por ello, es fundamental recuperar e

incrementar los niveles de inversión en educación, así como apoyar y acompañar a los docentes en la incorporación de habilidades digitales y herramientas pedagógicas innovadoras. También es necesario repensar la organización de los sistemas educativos a fin de brindar una oferta que responda a las necesidades diversas de los estudiantes de la región, sin perder de vista el foco en la calidad de la enseñanza y la igualdad de oportunidades. La forma como se procese la salida de la crisis marcará el destino de una generación; por ello, se requiere transformar las lecciones que ha dejado la crisis en políticas educativas activas para garantizar el derecho a la educación y a una vida plena de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Este llamado de la CEPAL se suma a las razones por las que es necesario forjar nuevos pactos sociales. Por su parte, en noviembre de 2021 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) convocó a establecer un nuevo contrato social para la educación. Este debería estar enraizado en los derechos humanos y basarse en los principios de no discriminación, justicia social y respeto por la vida, la dignidad humana y la diversidad cultural, y debería incorporar una ética del cuidado, la reciprocidad y la solidaridad, con el fin de fortalecer la educación como un esfuerzo y un bien público (UNESCO, 2021a).

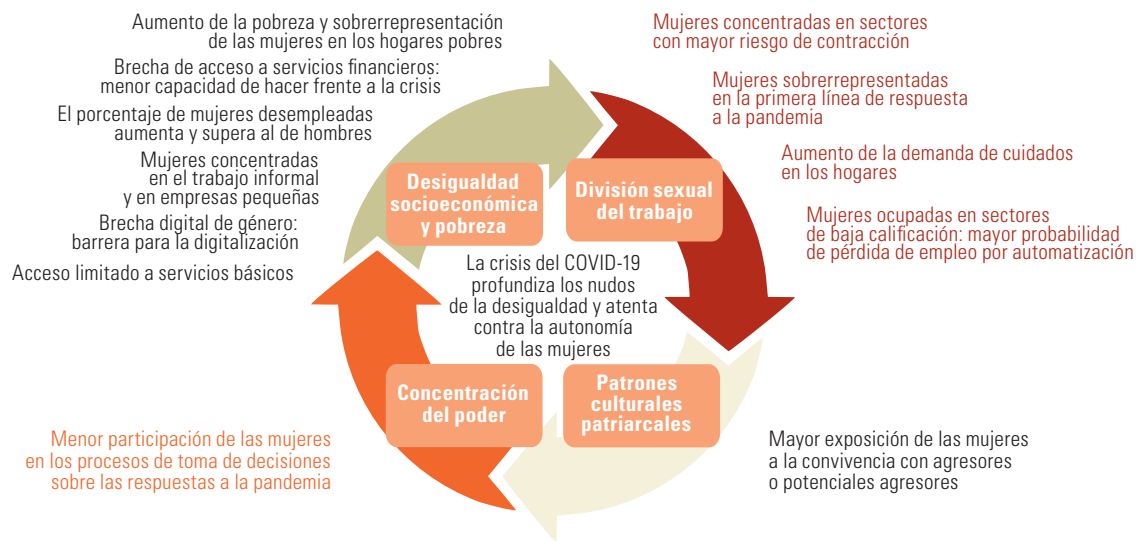
B. Igualdad de género (Objetivo 5)

En América Latina y el Caribe la desigualdad de género tiene un carácter estructural, indisociable del modelo de desarrollo que produce y reproduce la desigualdad de ingresos y limita el acceso a derechos. Para transformar esta realidad se requiere un abordaje integral y transversal. En 2016, los Gobiernos de región aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, en la que se identifican cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género: la desigualdad socioeconómica y la pobreza; los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos y la cultura del privilegio; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público. Estos cuatro nudos estructurales, que atraviesan el conjunto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, limitan la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres y niñas de la región. Las múltiples crisis generadas por la pandemia de COVID-19 han profundizado los nudos estructurales de la desigualdad y han producido grandes retrocesos que ponen en riesgo el logro de las metas fijadas en 2015 para el cumplimiento de la Agenda 2030 (véase el diagrama III.1).

El mundo atraviesa por una situación sin precedentes en la que se ha recurrido al aislamiento masivo y prolongado para evitar la propagación del virus. Tanto en los hogares como en las instituciones de salud y educativas fue preciso adaptarse a nuevas rutinas, lo que afectó fuertemente la organización de la vida cotidiana. Al mismo tiempo que ha profundizado la desigualdad de género, 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 y las niñas como principales responsables de las tareas domésticas y de los cuidados de las personas dependientes en un contexto en que estas actividades se han multiplicado. El mayor tiempo de permanencia dentro de los hogares por las medidas de confinamiento aumentó la exposición de las mujeres, niñas y adolescentes a situaciones de violencia y abusos en el ámbito familiar, mientras que las restricciones a la movilidad dificultaron la posibilidad de solicitar ayuda y acceder a servicios y redes de protección.

De igual manera, los hospitales y los centros de atención primaria de salud han debido priorizar la prevención de la propagación del virus y la atención de las personas contagiadas con distintos niveles de gravedad. Dadas las dificultades para el acceso a una atención pertinente, oportuna y de calidad, la pandemia ha acentuado las brechas en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en la región (CEPAL, 2021i).



Diagrama III.1**La crisis del COVID-19 profundiza los nudos de la desigualdad de género y atenta contra la autonomía de las mujeres**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", Informe Especial COVID-19, N° 9, Santiago, 2021.

Lo novedoso de esta crisis ha sido la forma en que trastocó todos los ámbitos de la vida. Comenzó como una crisis sanitaria que parecía afectar por igual a toda la humanidad, aunque pronto fue visible su impacto diferenciado. Se trató de una crisis que profundizó desigualdades preexistentes: entre países, entre hogares con más o menos recursos, entre hombres y mujeres. El rápido y profundo impacto que tuvo en los mercados puso de manifiesto que ninguna economía es viable sin el trabajo de cuidado de la vida y que un factor que tiene lugar en la esfera no mercantil, como la salud humana, puede producir efectos devastadores en los mercados globales. Por otro lado, evidenció la interdependencia existente entre las personas y la importancia de las redes de cuidado para alcanzar el bienestar común, así como la imperiosa necesidad de transformar las relaciones sociales y de la sociedad con la naturaleza en la dirección de paradigmas centrados en las nociones de cuidado y sostenibilidad (CEPAL, 2022b).

La falta de ingresos propios, la precariedad laboral y la pobreza de tiempo son fenómenos que históricamente han afectado más a las mujeres y que se han profundizado con la crisis del COVID-19. Según estudios realizados por la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al inicio de la pandemia los sectores económicos presentaban distintos niveles de riesgo en términos del volumen de producción y la pérdida de empleo como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar los contagios. En estos estudios, se estimó un mayor impacto en sectores de la economía altamente feminizados, como el comercio, las industrias manufactureras, el turismo y el trabajo doméstico remunerado. Los sectores en riesgo alto concentraban en 2019 en América Latina alrededor de un 56,9% del empleo de las mujeres y un 40,6% del empleo de los hombres; para el Caribe las cifras eran de un 54,3% del empleo femenino y un 38,7% del empleo masculino. Algunos de los sectores que enfrentaban mayor riesgo no solo emplean a la mayoría de las mujeres ocupadas en la región, sino que además se caracterizan por altas tasas de informalidad, bajas remuneraciones y bajos niveles de calificación (CEPAL, 2021e).

Los indicios de recuperación durante 2021 muestran que los sectores que crecen con más rapidez son aquellos en que el empleo presenta una mayor participación masculina (CEPAL, 2021b). Tal es el caso de la construcción, sector en que la proporción de hombres supera el 90% del empleo en todos

los países de la región y que en la mayoría de los casos ya presenta niveles de actividad similares a los que se registraban antes de la pandemia. En contraste, en el trabajo doméstico remunerado, sector altamente feminizado, se observa una recuperación más lenta, con niveles que van del 69,0% al 89,8% de los empleos registrados en el primer trimestre de 2020 (CEPAL, 2022b).

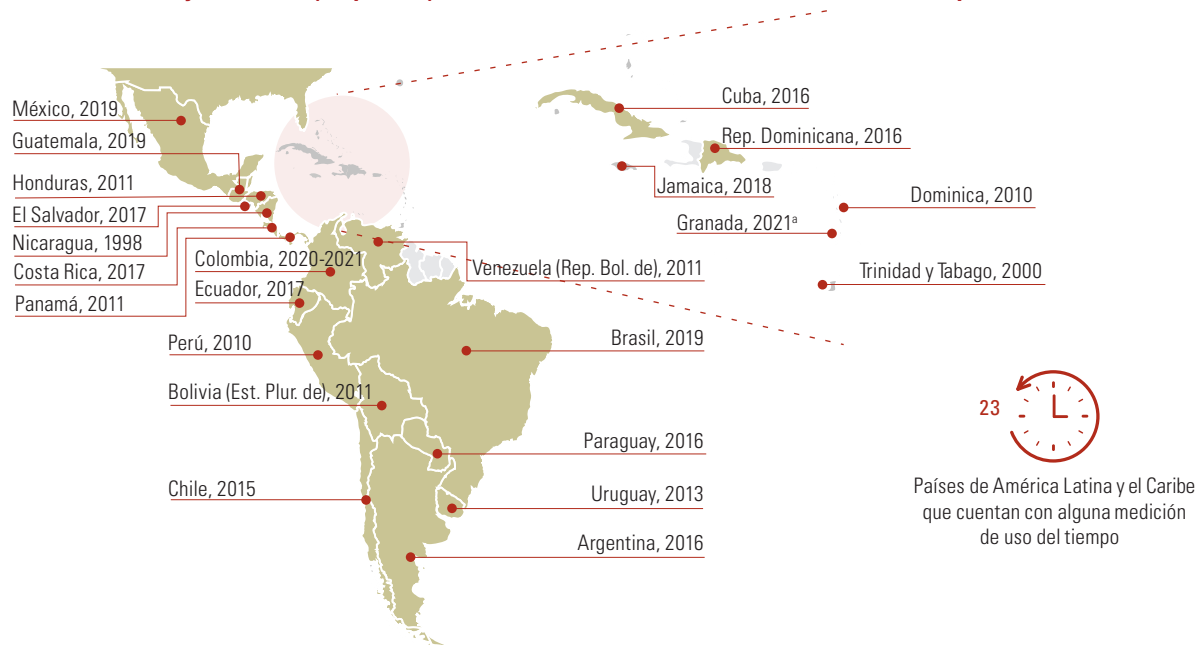
Además de sufrir la pérdida de empleo y la caída de la tasa de participación, las mujeres han estado en la primera línea de respuesta a la pandemia en el sector de la salud, en el que representan el 70,8% del total de personas empleadas, y en la enseñanza, en la que representan el 65,2% (CEPAL, 2022b). Estos sectores, que junto con el trabajo doméstico remunerado son parte del concepto de economía del cuidado, son fundamentales para la construcción de un nuevo estilo de desarrollo más justo, sostenible e igualitario. Su potencial transformativo radica en que se trata de sectores dedicados a garantizar una vida sana y promover el bienestar en todos los ciclos de la vida (Objetivo 3), brindar educación (Objetivo 4) y proveer los cuidados que hacen posible la actividad humana. La economía del cuidado garantiza necesidades básicas, sin las cuales no hay posibilidad de que se desarrolle ninguna actividad económica.

El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es de carácter integrado e indivisible; esto se hace aún más imperativo desde el enfoque de género ya que para erradicar la pobreza e implementar sistemas y medidas apropiados de protección social para todas las personas (Objetivo 1) es necesario considerar que las mujeres están sobrerrepresentadas en los hogares pobres. Asimismo, es preciso reconocer el papel fundamental de las mujeres en el esfuerzo por poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (Objetivo 2). Por otro lado, para promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno productivo y el trabajo decente para todos (Objetivo 8) es preciso revertir la falta de protección social y el desempleo que sufren, sobre todo, las mujeres jóvenes y atender a las barreras que enfrentan las mujeres para su plena participación en el mercado laboral, en particular la sobrecarga de trabajo no remunerado. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación (Objetivo 9), desde una perspectiva de género, implica tener en cuenta las barreras a la entrada y la discriminación que sufren las mujeres en algunos sectores. Para reducir la desigualdad (Objetivo 10), adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático (Objetivo 13), promover sociedades pacíficas e inclusivas (Objetivo 16), y fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (Objetivo 17), es preciso que la voz de las mujeres esté presente.

1. Autonomía económica: la urgencia de abordar una distribución más igualitaria de las tareas domésticas y de cuidados

La división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado obstaculizan la autonomía económica e impiden avanzar hacia la igualdad. La sobrecarga de trabajo de las mujeres persiste, a pesar del lento cambio de los roles de género y de los avances logrados en los países de la región en materia de la visibilización de información sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado y las iniciativas de políticas orientadas a reconocer y distribuir este trabajo. Hasta ahora, en 23 países de América Latina y el Caribe se ha realizado al menos una medición del tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados, mientras que en 10 se ha valorizado económicamente el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares y en 5 se ha calculado la cuenta satélite de trabajo no remunerado de los hogares (CEPAL, 2022a) (véase el mapa III.1).



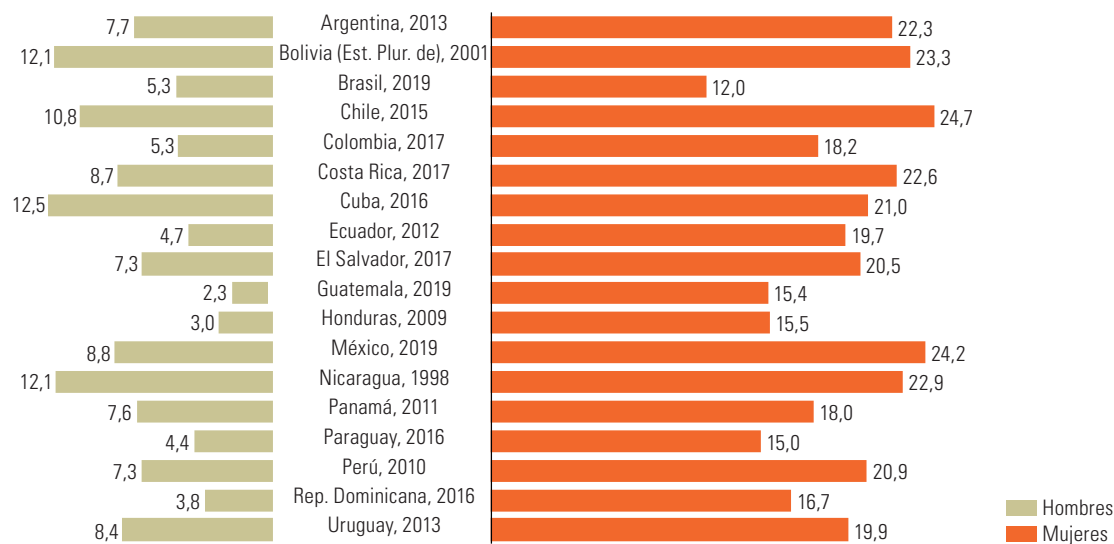
Mapa III.1**América Latina y el Caribe (23 países): últimas mediciones oficiales de uso del tiempo**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Guía metodológica sobre las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe”, Santiago, 2022, en prensa.

^a No se ha confirmado si los datos levantados en la encuesta se utilizarán como información estadística oficial. Por ello, dicha experiencia está considerada como un levantamiento piloto.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha reforzado la necesidad de reconocer y valorar el trabajo no remunerado y de cuidados, en el entendido de que ello contribuye directamente a la autonomía de las mujeres en las esferas pública y privada. La meta 5.4 establece la necesidad de “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país” (Naciones Unidas, 2015). Para dar seguimiento a esta meta, se ha propuesto el indicador 5.4.1 (proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación). Las encuestas de uso del tiempo son una herramienta fundamental para obtener esta información.

Los resultados son elocuentes al evidenciar la injusta distribución del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en toda la región. Los últimos relevamientos oficiales muestran que mientras que las mujeres dedican entre el 12,0% y el 24,7% de su tiempo a dichas tareas, los hombres dedican entre el 2,3% y el 12,5%. Es decir, las mujeres dedican el triple del tiempo que los hombres a las actividades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.4**América Latina (18 países): tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por sexo, último año con información disponible***(En porcentajes)*

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

Nota: Corresponde al indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se consideran el trabajo doméstico y de cuidados realizado para el propio hogar o para otros hogares o la comunidad y el trabajo voluntario, en este último con las excepciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Cuba, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Los datos corresponden al total nacional y a la población de 15 años o más, excepto en el caso de la Argentina, en que se refieren a 31 conglomerados urbanos y a la población de 18 años o más. Información actualizada al 29 de octubre de 2021.

Si bien la pandemia ha generado dificultades para la continuidad del relevamiento estadístico, se han realizado esfuerzos para obtener información sobre uso del tiempo en este contexto extraordinario (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1**Aumento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado durante la pandemia**

Durante la pandemia, en varios países de la región se han realizado esfuerzos por relevar información sobre la distribución de los cuidados en los hogares como consecuencia de las medidas de confinamiento. En Colombia, México, Chile, la Argentina y el Uruguay se han puesto en marcha importantes esfuerzos encaminados a levantar datos sobre las dinámicas que se han producido en los hogares en términos del trabajo de cuidados no remunerado y uso del tiempo en el marco de la pandemia.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia mantuvo durante 2020 y 2021 la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). Sobre la base de la comparación con los datos anteriores a la pandemia es posible identificar la sobrecarga de actividades domésticas y de cuidados que las medidas de confinamiento implicaron para las mujeres. Aunque la participación de hombres en algunas actividades de trabajo no remunerado creció del 60% en 2017 al 63,8% en 2021, fueron las mujeres las que vieron incrementado el tiempo diario dedicado a esas actividades, especialmente durante 2020. Entre mayo y agosto de 2017, los hombres dedicaron 4,5 horas al trabajo no remunerado, mientras que las mujeres dedicaron casi el doble: 8,6 horas. En el período septiembre-diciembre de 2020, en el caso de los hombres ese tiempo se redujo 20 minutos por día, mientras que en el caso de las mujeres aumentó a 10,4 horas. En el período mayo-agosto de 2021, para ambos sexos el tiempo dedicado disminuyó en comparación con el año 2020, aunque en el caso de las mujeres continuó por encima de lo declarado en 2017. La información de la encuesta también muestra que el 72,2% de los hogares que accedían a servicios prestados por establecimientos para el cuidado de personas mayores o personas con discapacidad u otras instituciones sin alojamiento manifestaron que habían perdido el acceso a tales servicios.

Recuadro III.1 (conclusión)

En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) levantó la Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML) entre abril y julio de 2020 con el fin de obtener información complementaria a la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), que se realizó durante los momentos más críticos de la pandemia. Los datos recogidos en abril de 2020 muestran que en promedio las mujeres destinaron 31,9 horas semanales al trabajo no remunerado y los hombres 11,6 horas semanales. En el segundo trimestre de 2019, estas cifras alcanzaban 30,8 y 9,2 horas semanales, respectivamente. En cuanto a la participación en estas tareas, en México un 91,9% de las mujeres realizaron trabajo doméstico o de cuidados no remunerado, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje era de un 78%.

En Chile, los datos del Estudio Longitudinal Empleo-COVID-19 sobre la participación en tareas de trabajo doméstico muestran que un 38% de los hombres declararon no haber desempeñado estos trabajos durante la semana de referencia durante la pandemia, en comparación con un 14% de las mujeres. En promedio, después del inicio de la pandemia los hombres destinaron 8,2 horas semanales a estas actividades, mientras que las mujeres dedicaron 17,8 horas semanales, en comparación con 6,5 y 16,4 horas semanales, respectivamente, antes de la pandemia. En los hogares con niños o niñas menores de 14 años, un 57% de los hombres indicaron que no habían dedicado tiempo al trabajo de cuidados en la semana de referencia, en comparación con un 27,6% de las mujeres.

En la Argentina, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) realizó la cuarta ronda de la Encuesta Rápida COVID-19 entre abril y mayo de 2021. El 54% de las mujeres respondieron que sentían una mayor sobrecarga de tareas desde el inicio de la pandemia. Además, se constató que se habían duplicado las situaciones en que los niños y las niñas residentes en hogares donde los adultos no teletrabajaban se quedaban solos en el hogar; habían pasado del 5% al 10% de los casos. De igual manera, había aumentado la proporción de niños y niñas que quedaban al cuidado de un hermano o hermana menor de 18 años, al pasar del 3% al 7% en el mismo período. Mientras que en julio de 2020 el 83% respondía que los niños y niñas quedaban al cuidado de otro adulto conviviente, ese porcentaje se redujo al 64% en mayo de 2021.

En el Uruguay, la encuesta llevada a cabo en abril de 2020 permite comparar el número de horas diarias de trabajo remunerado y no remunerado antes y después del inicio de la pandemia, diferenciadas por sexo. El tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres aumentó de 6,9 a 8,1 horas diarias, mientras que en el caso de los hombres se incrementó de 3,9 a 4,6 horas diarias, lo que representa variaciones del 16% y el 15%, respectivamente.

En un esfuerzo por generar información, la Oficina Regional de las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) llevó adelante encuestas de evaluación rápida de género. Los resultados muestran que el tiempo empleado en tareas de alimentación y limpieza y juego con niñas y niños se incrementó en una proporción mayor en las mujeres que en los hombres, con una diferencia de 8,4 puntos porcentuales en promedio. En particular, se destaca el aumento de las tareas de enseñanza y capacitación de niñas y niños que debieron asumir las mujeres con menores a cargo en el marco del cierre de establecimientos escolares. En comparación con los hombres, un mayor porcentaje de mujeres debieron hacer frente a un aumento de las tareas de enseñanza y capacitación a niñas y niños; en promedio en esos tres países, la brecha entre mujeres y hombres fue de 12,3 puntos porcentuales.

Si bien el trabajo no remunerado ha aumentado también para los hombres y pareciera abrirse una ventana de oportunidad para avanzar hacia una distribución más equitativa de las cargas de trabajo, esto sucede en el marco de una sobrecarga para las mujeres, que han soportado al mismo tiempo el incremento del trabajo de cuidados y la reducción del tiempo destinado a actividades personales y educativas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Encuesta Pulso Social 2020: resultado segunda ronda (agosto 2020)", Bogotá, 2020; "Encuesta Pulso Social 2020: resultados - sexta ronda (diciembre de 2020)", Bogotá, 2021; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (ONU-Mujeres/UNICEF), *Encuesta sobre niñez, género y uso del tiempo en el marco de la emergencia sanitaria en Uruguay: principales resultados*, Montevideo, 2020; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Encuesta de percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana", Buenos Aires, 2020; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Nacional de Estadísticas/Ministerio de Desarrollo Social y Familia (PNUD/INE/MDSF), "Encuesta Social COVID-19", 2020 [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19>; D. Bravo, E. Castillo y E. Hughes, "Estudio longitudinal Empleo-COVID19: datos de empleo en tiempo real", Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), 2020 [en línea] <https://www.uc.cl/site/assets/files/11364/presentacion-estudio-empleo-covid19-13082020.pdf?it=site/efs/files/11364/presentacion-estudio-empleo-covid19-13082020.pdf>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML)", Ciudad de México, 2020; "Indicadores estratégicos de ocupación de las mujeres en etapa de COVID-19, e impacto en el trabajo no remunerado", documento presentado en el XXI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género, 10 de septiembre de 2020; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Efectos diferenciados por género de COVID-19 en el desarrollo sostenible: análisis comparativo de las encuestas de evaluación rápida de género en Chile, Colombia y México*, Ciudad de Panamá, 2021.

Los indicios de recuperación de la actividad económica reafirman que la estructura productiva de América Latina y el Caribe descansa sobre una división sexual del trabajo remunerado y no remunerado que reproduce patrones de desigualdad (CEPAL, 2021b). Sin cambios en el actual modelo de desarrollo, el crecimiento no redundará en una mejora de las condiciones de vida de las mujeres.

A pesar del aporte que representa para la sociedad y las economías, el trabajo de cuidados ha sido históricamente invisibilizado al no formar parte central de la medición del producto interno bruto, el principal indicador del progreso económico de los países. Un pacto social renovado requiere medidas de progreso que complementen el PIB, ya que este, en la forma en que es construido en la actualidad, no tiene en cuenta el bienestar humano, la sostenibilidad planetaria y los cuidados y los servicios que no son provistos en el mercado; tampoco considera las dimensiones distributivas de la actividad económica (Naciones Unidas, 2021a). En este sentido, la inclusión de las mediciones del trabajo no remunerado en las cuentas satélite permite visibilizar el peso de esta actividad y generar indicadores útiles para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas tendientes a reducir y redistribuir su carga. Las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas fiscal y monetaria, no son neutras respecto del género. Por eso es preciso avanzar en la construcción de indicadores y medidas de bienestar que permitan comprender cómo las variables macroeconómicas afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres.

Tal como se señala en el documento *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, “replantearse la economía del cuidado implica que se valore el trabajo de cuidados no remunerado en los modelos económicos, pero también que se invierta en cuidados remunerados de calidad como parte de los servicios públicos esenciales y los mecanismos de protección social, incluso mejorando el salario y las condiciones de trabajo (meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible)” (Naciones Unidas, 2021a, pág. 34). Existe un círculo virtuoso entre la inversión en infraestructura de cuidado y el crecimiento económico. Por un lado, la inversión dinamiza la demanda interna de consumo y, con ella, el nivel de actividad. Por otro, se amplían las posibilidades de crecimiento en el largo plazo y de desarrollo en la medida en que se libera tiempo de las mujeres y se profesionaliza y regula la calidad del cuidado, lo que contribuye a que los países salgan de la trampa de bajo crecimiento (CEPAL, 2019a).

En este contexto, la CEPAL ha hecho un llamado a acelerar el paso hacia una justicia económica, climática y de género, y transitar hacia una sociedad del cuidado que priorice la sostenibilidad de la vida y el cuidado del planeta y garantice los derechos de las personas que requieren cuidados, así como los derechos de las personas que proveen dichos cuidados; que considere el autocuidado, contrarreste la precarización de los empleos relacionados con el sector de los cuidados y visibilice los efectos multiplicadores de la economía del cuidado en términos de bienestar y como un sector dinamizador para una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (CEPAL, 2021c).

2. Autonomía física: la violencia hacia las mujeres y las niñas como una pandemia en las sombras

Las medidas de confinamiento y distanciamiento físico y las restricciones a la movilidad aumentaron la exposición de las mujeres y las niñas a situaciones de violencia en el hogar, redujeron su posibilidad de contar con redes de apoyo y han generado barreras adicionales en el acceso a servicios esenciales. Ante esta emergencia global, 146 Estados Miembros de las Naciones Unidas y Estados observadores expresaron su apoyo al llamado del Secretario General, realizado en abril de 2020, a asegurar que la prevención y la reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas fuera una parte central de los planes nacionales de respuesta al COVID-19 (CEPAL, 2020b).



Los datos anteriores a la crisis provocada por el COVID-19 muestran la persistencia de la violencia hacia las mujeres y las niñas como una “pandemia en la sombra” a nivel mundial y regional. En promedio 1 de cada 3 mujeres ha sido o es víctima de violencia física, psicológica o sexual, por parte de un perpetrador que es su pareja o expareja, lo que siempre conlleva el riesgo de la violencia letal: el feminicidio o femicidio. La respuesta de los gobiernos para la prevención y la atención a la violencia por razones de género ha sido diversa; se destacan las acciones en la Argentina, Colombia, Honduras, México y la República Dominicana, donde el total o parte de los servicios de atención a la violencia contra las mujeres fueron declarados esenciales (CEPAL, 2020b).

La tasa de feminicidios o femicidios (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100.000 mujeres) fue priorizada en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL como un indicador complementario regional para el seguimiento de los ODS, a fin de monitorear la meta 5.2 del Objetivo 5: “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”.

Según datos correspondientes a 2020 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, las tres tasas más altas de feminicidio de la región se registran en Honduras (4,7 por cada 100.000 mujeres), la República Dominicana (2,4) y El Salvador (2,1). Estas cifras, en particular las de Honduras y El Salvador, muestran una disminución respecto de las correspondientes a 2019 (que fueron de 6,1 y 3,3 por cada 100.000 mujeres, respectivamente), en tanto que la disminución fue menos pronunciada en el caso de la República Dominicana (que en 2019 presentó una tasa de 2,7 por cada 100.000 mujeres) (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5

América Latina y el Caribe (26 países y territorios): feminicidio o femicidio, 2019 y 2020

(En número absolutos y tasas por cada 100.000 mujeres)

A. América Latina (17 países y territorios)

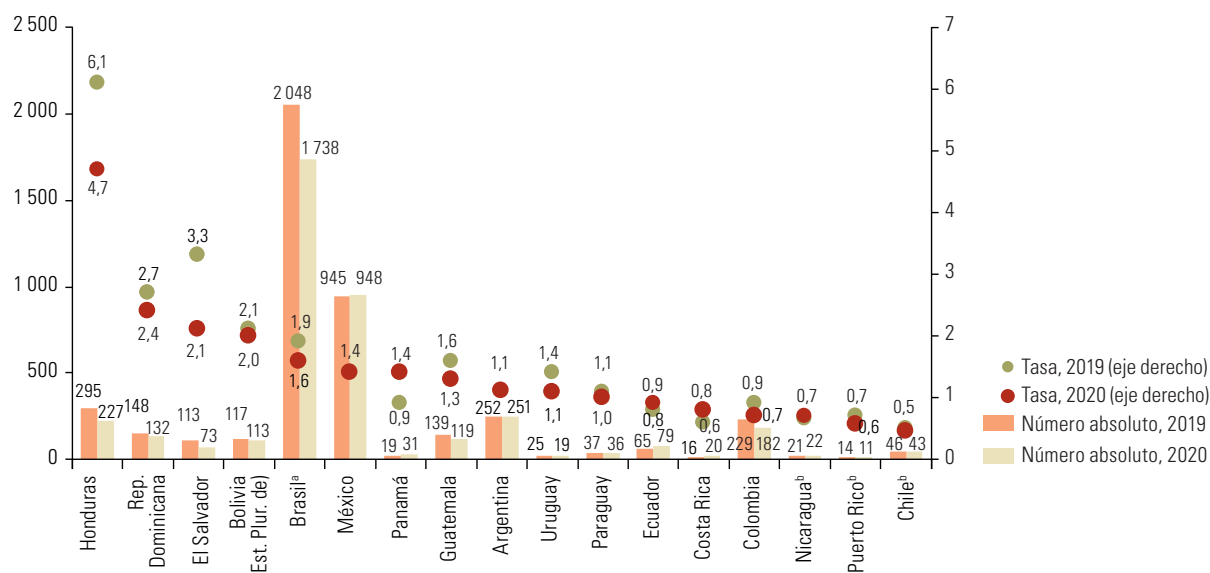
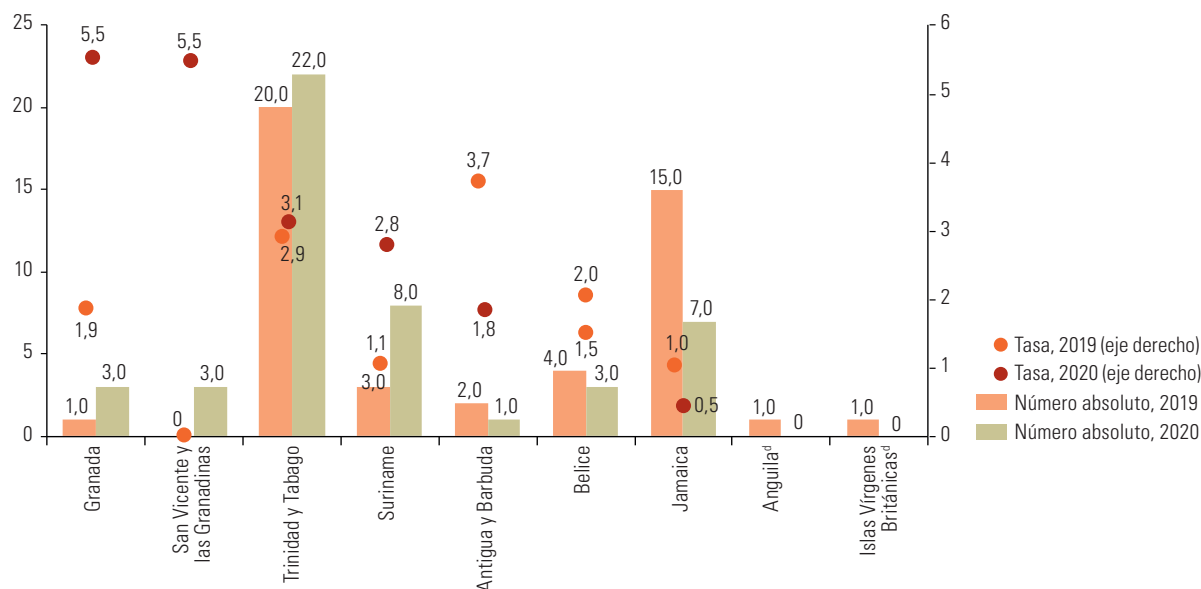


Gráfico III.5 (conclusión)

B. El Caribe (9 países y territorios)^c

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

^a El Brasil no cuenta con un registro único de casos de feminicidio. El Consejo Nacional de Justicia solo registra nuevos casos procesales ingresados al sistema jurídico.

^b Chile, Nicaragua y Puerto Rico solo informan casos de feminicidio íntimo, es decir, cometido por la pareja o expareja. Chile modificó su legislación en 2020 y amplió la definición a la figura genérica de asesinato de una mujer en razón de su género.

^c Antigua y Barbuda, Belize, Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Suriname solo informan casos de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima. En los casos de Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Trinidad y Tabago los datos corresponden a asesinatos de mujeres por razones de género sin especificar la relación con el victimario.

^d Anguila y las Islas Vírgenes Británicas no poseen estimados poblacionales que permitan el cálculo de la tasa por cada 100.000 mujeres.

A pesar de su mayor visibilidad y de la presión ejercida por los masivos movimientos de mujeres que se han expresado en los diferentes países contra la violencia de género, el feminicidio sigue siendo un problema en toda la región. Más allá del diseño de políticas referentes a la atención, el acceso a la justicia y el establecimiento de sanciones, se requiere poner énfasis en el sistema educativo y los medios de comunicación en la necesidad de superar los patrones culturales que subyacen a la violencia de género, actuar sobre los mecanismos de transmisión de la violencia por razón de género y avanzar en la implementación de políticas públicas para su prevención. Para alcanzar una vida libre de violencia se requiere el involucramiento de la diversidad de actores sociales y comunitarios y el sector privado, así como el compromiso de los hombres con la tolerancia cero a la violencia hacia las mujeres y las niñas (CEPAL, 2020b).

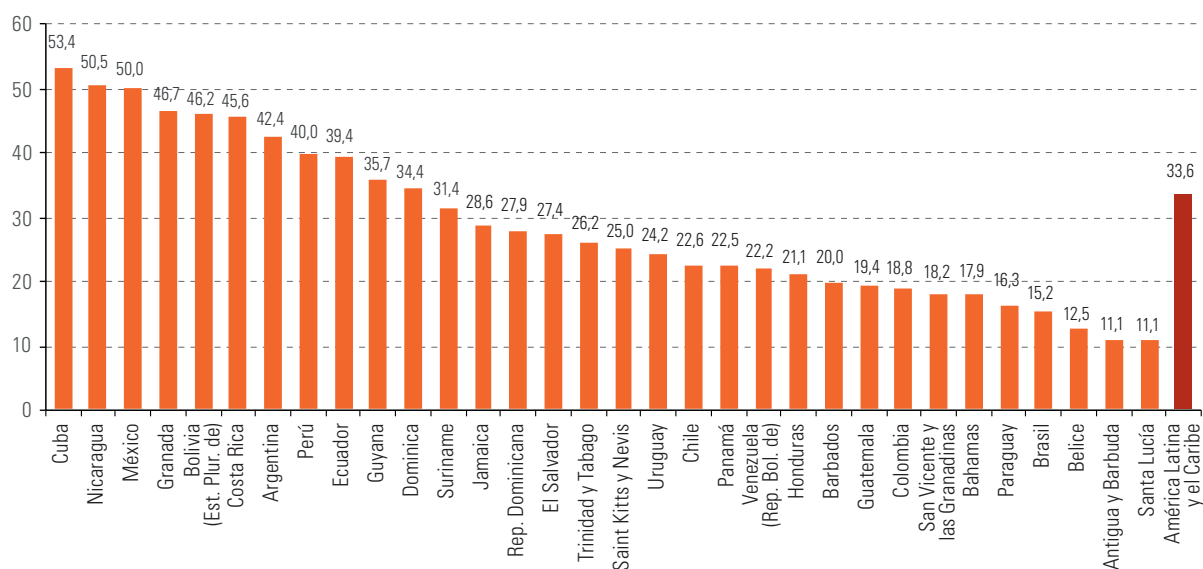
3. Autonomía en la toma de decisiones: la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones es esencial para el logro de los ODS

En las últimas décadas, pese a la democratización de las sociedades, en América Latina y el Caribe han seguido vigentes estructuras institucionales, sociales y culturales que restringen el acceso de las mujeres al ejercicio del poder y a los procesos de adopción de decisiones, así como a la justicia y a la exigibilidad de sus derechos. Además, en algunos países de la región existe una tendencia a la concentración del poder político y económico, y han resurgido brotes antidemocráticos y culturas autoritarias y de tutelaje sobre el cuerpo de las mujeres, que limitan su autonomía y el desarrollo la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2017).

Durante la etapa más dura de la pandemia de COVID-19, fue posible constatar que, mientras que las mujeres sostuvieron servicios esenciales como la salud y la educación y estuvieron sobrerrepresentadas en la primera línea de respuesta, no siempre estuvieron presentes en los espacios de toma de decisiones más relevantes para enfrentar la emergencia. En la actualidad, las mujeres siguen siendo minoría en los cargos más altos, como los de Jefa de Estado o Ministra.

Si bien la presencia de las mujeres en los órganos legislativos de la región ha aumentado de manera gradual en los últimos años, estos puestos siguen siendo ocupados en su mayoría por hombres. En octubre de 2021, los escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales eran, en promedio, el 33,6% del total (véase el gráfico III.6).

Gráfico III.6
América Latina y el Caribe (32 países): proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales, 2021
(En porcentajes)

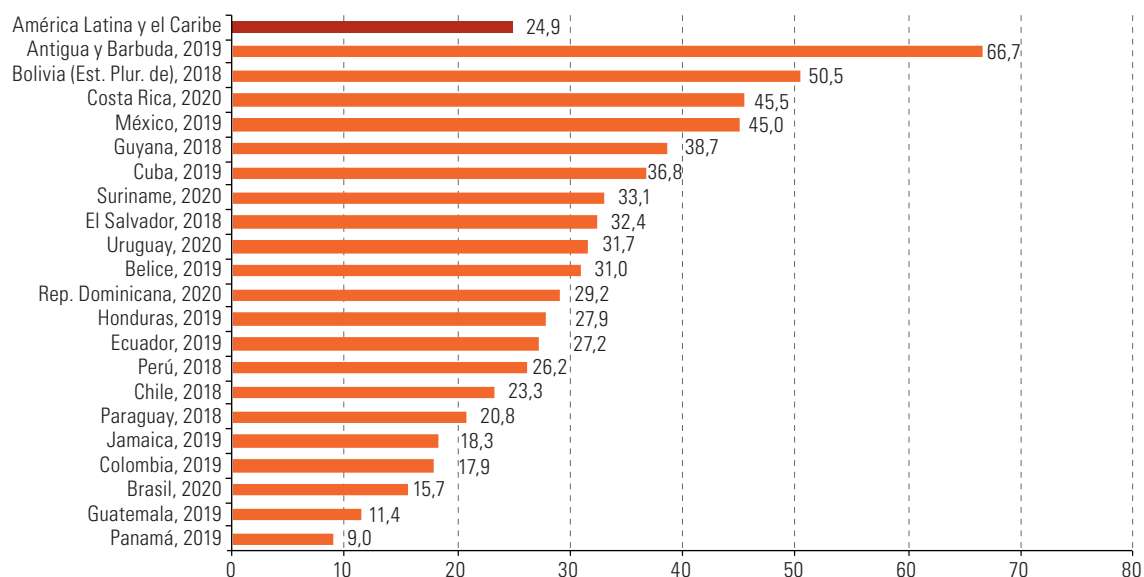


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

Nota: Corresponde al indicador 5.5.1.a de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A nivel territorial, la crisis del COVID-19 tuvo efectos diferentes, lo que exigió medidas especiales. Las características de los hogares y su entorno pueden aminorar o exacerbar las desigualdades socioeconómicas, la pobreza de tiempo y las brechas de género. Por este motivo, resulta crucial ampliar la participación de mujeres en los gobiernos locales, para atender a las particularidades de cada territorio. En el marco del seguimiento de los ODS, con el fin de monitorear la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a nivel local, se propuso el indicador 5.5.1 letra b (proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales). Este indicador considera los cargos de los órganos deliberativos electos a través de sufragio universal, en todos los niveles de gobierno local identificados en los marcos jurídicos nacionales (CEPAL, 2017). El indicador es recopilado en conjunto por la División de Asuntos de Género de la CEPAL y ONU-Mujeres y arroja, para 2020, una proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales del 24,9% como promedio de 21 países de la región (véase el gráfico III.7).

Gráfico III.7
América Latina y el Caribe (21 países): proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales, último período con información disponible
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

Nota: Corresponde al indicador 5.5.1.b de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los gobiernos subnacionales o locales constituyen espacios transformadores y articuladores de demandas que se relacionan específicamente con el territorio al que se circunscriben. Esto los convierte en una instancia privilegiada de implementación de políticas públicas sectoriales. Asimismo, su campo de acción permite la participación de la comunidad, a través de organizaciones territoriales que se sitúan en una escala mucho más directa y efectiva que la nacional. Pese a los avances logrados en los últimos años, principalmente como resultado de las leyes de cuotas o de paridad implementadas por algunos países de la región, las relaciones jerárquicas que dificultan el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones siguen vigentes. La participación de las mujeres en este ámbito del poder local, aunque paritaria en algunos países —como en Antigua y Barbuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y México—, sigue siendo minoritaria en la mayor parte de la región.

La participación activa e igualitaria de mujeres y niñas en la toma de decisiones es condición necesaria para un verdadero contrato social que permita construir una sociedad que deje atrás las brechas de género.

4. Un abordaje integral de la desigualdad de género: clave para avanzar hacia una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad

La pandemia de COVID-19 ha redundado en que las mujeres de la región experimenten un retroceso inédito en lo que respecta a la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones. Los nudos estructurales que sostienen la desigualdad de género se relacionan con el actual modelo de desarrollo, que deja a las mujeres sobrerrepresentadas en sectores de bajos salarios

y menor protección social. Al mismo tiempo, la división sexual del trabajo, en particular en las tareas domésticas y de cuidados, limita la participación de las mujeres en el mercado laboral y en el ámbito público, y refuerza los estereotipos de género que alimentan vínculos de carácter patriarcal.

Por este motivo, la igualdad de género solo podrá alcanzarse si se plantea una transformación profunda que considere las brechas de género a la hora de abordar cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En 2020, en la declaración sobre la conmemoración del 75° aniversario de las Naciones Unidas, los Estados Miembros afirmaron la necesidad de afrontar los desafíos actuales mediante un multilateralismo revitalizado y entre los esfuerzos urgentes para asegurar el futuro deseado incluyeron centrar la atención en las mujeres y las niñas: “No se resolverán los conflictos ni se producirá el desarrollo sostenible sin contar con la participación igualitaria y activa de las mujeres a todos los niveles. Los derechos humanos nunca podrán respetarse plenamente a menos que todas las mujeres y niñas también los disfruten. Las persistentes desigualdades y abusos de género, incluida la violencia sexual y de género, nos han privado de un mundo mejor y más justo” (Naciones Unidas, 2020). Por eso es necesario acelerar las acciones para lograr la igualdad de género, la participación de las mujeres y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en todos los ámbitos.

En el informe del Secretario General de las Naciones Unidas *Nuestra Agenda Común*, de 2021, se propuso una hoja de ruta para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados en la Agenda 2030. Allí se señala que el COVID-19 “tuvo consecuencias económicas y para el empleo muy marcadas en función del género, que pusieron de relieve y agravaron los billones de dólares que se pierden debido a los miles de millones de horas de trabajo de cuidados no remunerado realizado cada año” (Naciones Unidas, 2021a, pág. 34). Se afirma también en el informe que la inversión en los sectores que tienen mayor potencial para crear más y mejores empleos, como la economía del cuidado, “es clave y puede hacerse realidad con inversiones públicas, además de estructuras de incentivos para las inversiones empresariales a largo plazo acordes con el desarrollo y el bienestar humanos” (Naciones Unidas, 2021a, págs. 28-29).

Para una recuperación transformadora se requiere orientar el desarrollo económico a fin de conseguir el bienestar del conjunto de la sociedad. En este sentido, resulta urgente transitar hacia una sociedad que sitúe el cuidado de la vida y del planeta en el centro de sus preocupaciones.

C. Ecosistemas marinos (Objetivo 14)

Los océanos cubren cerca del 72% de la superficie del planeta, regulan el clima de la Tierra y cumplen un papel fundamental en diversos ciclos planetarios; son el principal sumidero del CO₂ atmosférico emitido como consecuencia de actividades humanas y conectan a las personas, los continentes y las ecorregiones (Watson y otros, 2020; Naciones Unidas, s/fa).

La integridad de los ecosistemas marinos es crucial para el bienestar de las sociedades humanas en su conjunto —costeras y continentales— y para el sostenimiento de los medios de vida de las personas que viven en las costas, mediante actividades como el turismo, la acuicultura y la pesca. Detener la pérdida de biodiversidad marina y restaurar los ecosistemas de borde costero y oceánicos es necesario para garantizar los múltiples y complejos servicios ambientales que proveen, así como preservar el equilibrio fisicoquímico de los mares, que está amenazado por la contaminación, el cambio climático y la presencia de especies exóticas invasoras, entre otros problemas que en muchos lugares ya superan los umbrales de resiliencia de los ecosistemas. Más aun, los océanos y los mares pueden ser la base para implementar un gran impulso para la sostenibilidad en la región; por ejemplo, avanzar

hacia una economía circular en ciertas actividades que hoy afectan a los océanos, para evitar esas consecuencias negativas, es esencial para un cambio sistémico que tenga efectos positivos en la economía, el empleo y la salud de los mares (véase el recuadro III.2).

Recuadro III.2

Modelo de cambio sistémico para abordar la crisis mundial de la contaminación por plásticos a lo largo de toda la cadena de valor

Las acciones gubernamentales y privadas para enfrentar la contaminación por plásticos generalmente están centradas en aspectos específicos y no son parte de un abordaje integral. Por ello, no detienen significativamente el crecimiento proyectado de la producción insostenible de plásticos y refuerzan el *statu quo*. Es necesario hacer frente a esta compleja crisis de forma sistémica, con componentes y actores bien identificados, y comenzar inmediatamente. Las intervenciones integrales anteriores al consumo (como el rediseño de materiales, y la reducción y la sustitución del plástico) y posteriores a él (reciclaje y eliminación) que se proponen en un análisis mundial de The Pew Charitable Trusts y SYSTEMIQ (2020) tendrían como resultado una disminución de 70.000 millones dólares del costo total que representa para los gobiernos la mantención de un escenario sin cambios hasta 2040, una reducción de 1,3 billones de dólares del costo para los negocios, la creación de 1 millón de empleos y una disminución de 500 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂eq) de emisiones de gases de efecto invernadero. Por otra parte, se reducirían en alrededor del 80% las tasas anuales de fuga de basura hacia los océanos, con los consiguientes efectos beneficiosos para la salud de los ecosistemas y las personas. Por el contrario, aplicar de forma no integral las herramientas solo disminuiría en un 7% las fugas previstas en comparación con la mantención de un escenario sin cambios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de The Pew Charitable Trusts/SYSTEMIQ (2020), *Breaking the Plastic Wave: A Comprehensive Assessment of Pathways Towards Stopping Ocean Plastic Pollution*, Filadelfia, 2020.

1. Uso sostenible y conservación de los océanos, mares y costas

a) Contaminación por plásticos y otros químicos

La contaminación marina por plásticos y por descargas de contaminantes orgánicos de aguas residuales e industriales, como los residuos de fertilizantes, son un problema relevante en la región, que debe abordarse integralmente considerando las acciones que se llevan a cabo tierra adentro en las cuencas.

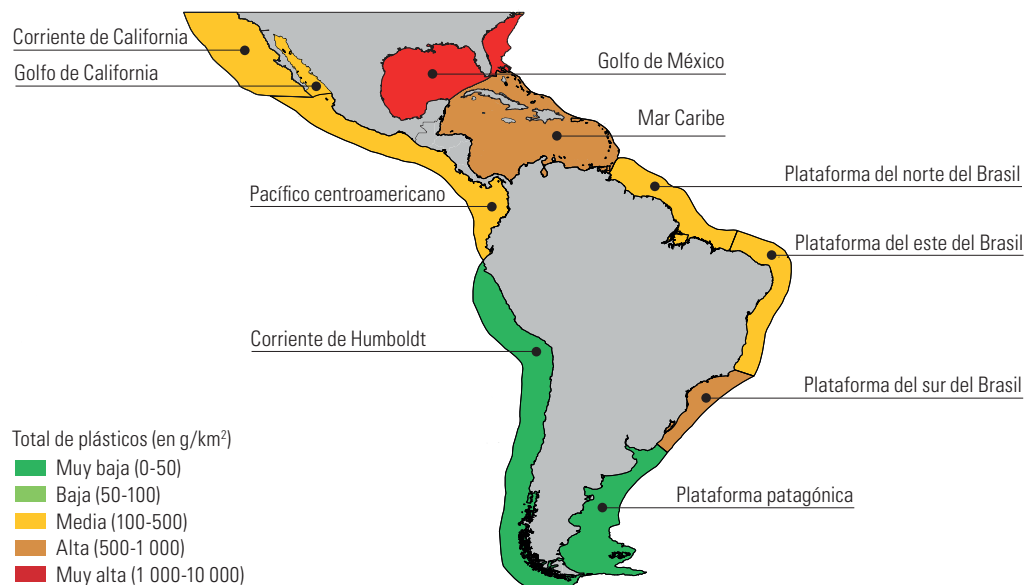
La contaminación marina se produce por una combinación de desechos y productos químicos que, en su mayoría, provienen de las zonas terrestres y se vierten o descargan en los océanos, las costas y las playas. La contaminación es una amenaza significativa para los ecosistemas marinos y costeros, las especies, las comunidades costeras, los medios de vida de pequeños pescadores y la economía oceánica. Es relevante abordar tanto la contaminación por nutrientes, que es menos conocida, como la basura marina, sobre la cual se han alcanzado mayores grados de conciencia en la población.

La contaminación por productos químicos y nutrientes se genera principalmente por el uso excesivo en las explotaciones agrícolas de fertilizantes que se desechan en los cursos de agua que desembocan en el mar. El exceso de nutrientes a menudo produce floraciones de algas nocivas que consumen el oxígeno, dando origen a zonas de eutrofización o incluso llegando a agotar el oxígeno, lo que genera en las costas “zonas muertas” que se extienden por cientos o miles de kilómetros. En la región, hay 31 áreas con eutrofización y 19 áreas con hipoxia (llamadas “muertas”, porque el déficit de oxígeno ha terminado con la biodiversidad local), con una mayor concentración en el Atlántico que en el Pacífico. El norte del golfo de México es la región más afectada del mundo, por el vertimiento excesivo de contaminantes de los Estados Unidos, y la zona hipóxica aumentó allí de 9.500 km² a principios de la década de 1990 a 22.000 km² en 2008. Sobre la base del modelamiento de un indicador fusionado de

nutrientes, se estima que la plataforma norte del Brasil presenta valores muy altos de contaminación por nutrientes y que el Gran Ecosistema Marino del Caribe, de no cambiar la tendencia, alcanzará valores altos en 2030 (Tambutti y Gómez, 2020).

Los plásticos son el principal contaminante en las aguas marinas de la región y dañan ecosistemas y especies. En 2016 y 2018, América Latina y el Caribe fue la región con más basura por kilómetro cuadrado en sus playas, seguida por Asia Sudoriental (el ordenamiento se invirtió en 2017). Sin embargo, a partir de 2016 las amplias campañas en favor de la limpieza de las playas han tenido efecto y en 2017 la cifra regional de basura por kilómetro cuadrado se redujo un 30%, seguida por una leve disminución en 2018 (Naciones Unidas, 2021c, pág. 165). En el mapa III.2 se muestra el modelo de densidad de plásticos (macro- y microplásticos) para los grandes ecosistemas marinos de la región. Las zonas de mayor preocupación son nuevamente el golfo de México y la región del Gran Caribe, y la plataforma del sur del Brasil. Los microplásticos ya se encuentran en los lugares más remotos y profundos, incluso en los polos, así como en muchas especies que son parte de la dieta humana.

Mapa III.2
América Latina y el Caribe: modelo de distribución de la densidad de microplásticos y macroplásticos (sumados), por grandes ecosistemas marinos



Fuente: M. Tambutti y J. Gómez (eds.), "The outlook for oceans, seas and marine resources in Latin America and the Caribbean: conservation, sustainable development and climate change mitigation", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/167), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020, sobre la base de L. Talaue-McManus (ed.), *Transboundary Waters: A Global Compendium. Water System Information Sheets: Northern America. Volume 6. Annex A, B and C*, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2016.

El flujo anual de plástico hacia los océanos en todo el mundo puede triplicarse para 2040 hasta una media de 50 kg de plástico por metro de costa, mientras que el acumulado en el océano aumentaría a más de cuatro veces el nivel actual, si no se toman acciones para alejarse del escenario sin cambios (The Pew Charitable Trusts/SYSTEMIQ, 2020). Debido a las implicaciones transfronterizas, para avanzar en este tema se requiere de la colaboración internacional. Por ejemplo, la región del Gran Caribe ha promovido el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (conocido como Convenio de Cartagena), que comprende tres protocolos, incluido el Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres, que debe fortalecerse pues es el que tiene menos adhesión entre sus países miembros.

b) Destrucción de manglares y arrecifes coralinos

Los manglares situados en el borde costero tropical son cruciales para la vida terrestre y marina. Son un ecosistema esencial en los ciclos de vida de numerosas especies costeras como camarones, pargos y jaibas; absorben el 90% de la energía de las marejadas y brindan protección contra las tormentas, dando seguridad a las poblaciones costeras; son sumideros de carbono muy efectivos y proveen espacio para la recreación y el ecoturismo (FMCN y otros, 2014). Los manglares intervienen de forma activa en el ciclo del carbono y desempeñan un papel particularmente relevante en la captura de carbono; albergan un promedio de 937 toneladas de CO₂/ha, casi tres veces la cantidad albergada en los bosques templados (Alongi, 2014). Por ejemplo, en la zona desértica del noroeste de México, los manglares de las costas de la península de Baja California y de los estados de Sonora y Sinaloa, con menos del 1% de área de esa zona, almacenan alrededor del 28% del total del carbono que se encuentra en el lodo o en el subsuelo (Ezcurra y otros, 2016). En consecuencia, la protección de los manglares mejora la capacidad de la región como sumidero de carbono y su destrucción aumenta las emisiones mucho más que la deforestación en otros biomas.

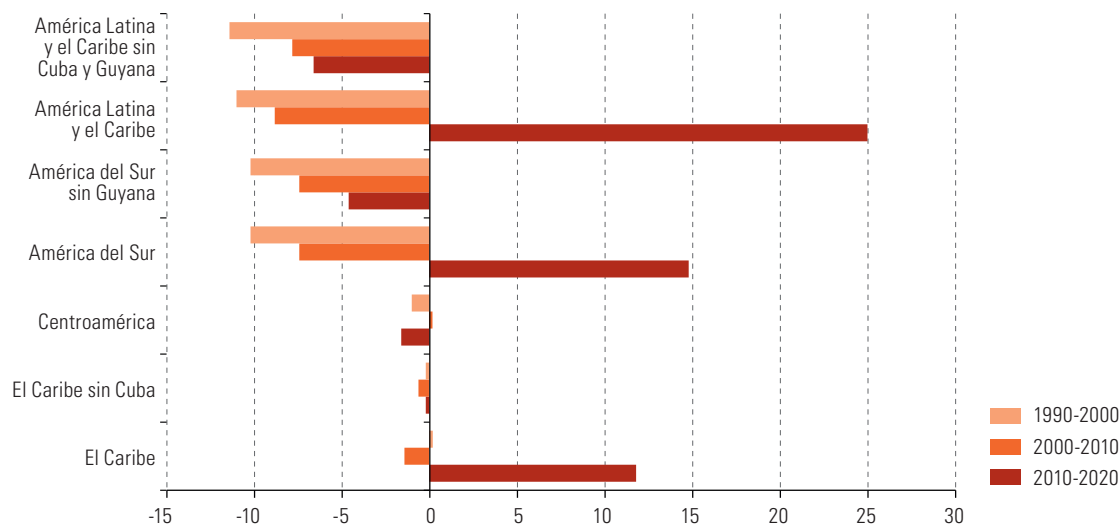
Los manglares cumplen un papel importante en la atenuación de los efectos de huracanes y tormentas en el Caribe, lo que reduce sus costos en vidas humanas, daños a la infraestructura y efectos financieros. La región alberga casi una cuarta parte de los manglares del mundo, cerca de 35.000 km², distribuidos principalmente en áreas costeras de su zona intertropical (FAO, 2020). Dos de los cuatro países con mayor área de manglares en el mundo son el Brasil y México, que cuentan con el 9% y el 6% de la superficie mundial, respectivamente. Por estas razones, en 2020 la superficie de manglares fue definida como un indicador prioritario de los ODS en la región (Naciones Unidas s/fb). Pese a ello, este recurso ha sido subvalorado y está en peligro en el mundo debido a grandes pérdidas en el sur y el sudeste de Asia, pero también en América Latina y el Caribe. A nivel mundial, la pérdida anual de manglares se ha reducido a la mitad entre 1990 y 2020, de una superficie de 46.700 ha/año entre 1990 y 2000 a una de 21.200 ha/año en 2020 (FAO, 2020).

Los datos oficiales por país muestran que en la región las mermas anuales de 11.000 ha/año entre 1990 y 2000 se redujeron a 8.800 ha/año entre 2000 y 2010. Posteriormente la tendencia a la pérdida de superficies se revirtió y se produjo un aumento (24.800 ha/año) entre 2010 y 2020 (véase el gráfico III.8). Los datos informados por Cuba y Guyana muestran los esfuerzos de planes nacionales de reforestación de manglares, si bien, debido a cambios en la metodología de la medición, sus cifras no son estrictamente comparables en el tiempo. Sin considerar a estos dos países, la tendencia de variación del área de manglares en la región sigue siendo negativa, con un ritmo de pérdida de 6.700 ha/año entre 2010 y 2020, principalmente debido al cambio de uso del suelo. Los mayores países de la región explican la tendencia; en el Brasil y México se perdieron 900 ha/año y 300 ha/año entre 2010 y 2020, respectivamente, en tanto que la República Bolivariana de Venezuela informa pérdidas de 5.700 ha/año (FAO, 2020).

El estudio e informe de las áreas cubiertas por manglares es incipiente y está poco desarrollado; existen diferencias entre las estimaciones oficiales de iniciativas globales y las estimaciones nacionales. Por ejemplo, Spalding y Maricé (2021) calculan que, entre 1996 y 2016, se perdieron 11.000 ha/año de manglares en las Américas (un 36,2% de las pérdidas netas en el mundo), cifra mayor que las estimaciones basadas en informes nacionales compilados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Asegurar la conservación de los manglares implica consolidar métodos para realizar seguimientos coherentes y certeros. En este sentido, las capacidades para observar y medir los manglares mediante percepción remota y satelital son incipientes, pero de alta importancia para asegurar la comparabilidad de futuros indicadores y análisis.



Gráfico III.8
América Latina y el Caribe: variación neta anual del área de manglares, 1990-2020
 (En miles de ha/año)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020: principales resultados*, Roma, 2020.

Los ecosistemas y arrecifes coralinos del Caribe y Mesoamérica, que son vitales como albergues de biodiversidad y para los medios de vida de las personas y las actividades de turismo, se encuentran seriamente amenazados por la acidificación y el aumento de temperatura de los mares y la creciente contaminación. Entre 2014 y 2017 tuvo lugar el fenómeno de blanqueamiento de corales más largo, extendido y dañino registrado en el mundo. El blanqueamiento es el proceso de degradación de los corales por el cual estos pierden algas simbióticas que les dan sus colores característicos y constituyen sus principales fuentes de energía, y se relaciona con la dificultad de los corales de formar sus estructuras de carbonato de calcio debido a la acidez del océano. El aumento de la concentración de CO₂ en la atmósfera provocado por el cambio climático produce una mayor absorción de CO₂ por parte de los océanos, cuyo resultado es el cambio en el pH del agua del mar y el consecuente cambio en la química de los carbonatos, un fenómeno que se denomina “acidificación de los océanos” (NESDIS, 2022). Algunos corales pueden morir y otros, al quedar debilitados, son susceptibles de ser afectados por enfermedades, lo que incrementa su tasa de mortalidad. Observado por primera vez al principio de la década de 1980, este fenómeno se ha vuelto una de las formas de mayor impacto ecológico marino debido al aumento persistente de las temperaturas del océano, que afecta a distintos tipos de organismos con estructuras de carbonatos de calcio. Incluso en condiciones favorables, los arrecifes gravemente blanqueados pueden tardar décadas en recuperarse y, si lo hacen, suele ser con una diversidad de especies reducida y una pérdida de importantes especies formadoras de arrecifes (Eakin, Sweatman y Brainard, 2019).

De especial preocupación es la salud del Sistema Arrecifal Mesoamericano, cuya erosión neta debido a la acidificación es de un 37% y que enfrenta riesgos muy altos y altos, acentuados por otras amenazas como la introducción de especies exóticas invasoras y las enfermedades de los corales. Actualmente, los valores de pH en la superficie más bajos del mundo se registran en el Pacífico Oriental Tropical, que abarca las costas de México en el océano Pacífico y las de Centroamérica hasta las zonas costeras del Ecuador (Tambutti y Gómez, 2020). Otro problema que redundo en la muerte de los corales es el aumento del nitrógeno en las costas debido a las descargas de aguas residuales sin

tratamiento o con tratamiento insuficiente (principalmente originadas en el turismo, las poblaciones costeras y la agricultura), que provoca un desbalance en el fósforo necesario para los corales pétreos y reduce su umbral de temperatura para el blanqueamiento (Lapointe y otros, 2019).

La sobrecarga de nutrientes también está asociada a las causas de la llegada masiva de algas sargazo a las costas, que ha generado un grave problema de eutrofización y ha afectado la salud de las costas y el desarrollo del turismo. Pese a que el desequilibrio del nitrógeno es uno de los mayores problemas vinculados a los límites planetarios, en general no tiene prioridad en la conciencia social y las políticas públicas. En la región del Gran Caribe, prácticamente todos los países son parte del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y de sus tres protocolos. Todos los países parte han ratificado o adherido al Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe, pero solo 13 de los 24 países han ratificado o adherido al Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres. Por ello, sería un avance si esos países asumieran este compromiso multilateral y abordaran los desafíos que representan las múltiples amenazas a los arrecifes de manera integral (Tambutti y Gómez, 2020).

c) Áreas marinas protegidas

Las áreas marinas protegidas son un instrumento de conservación y uso sostenible cuya aplicación aumentó notablemente en la última década en América Latina y el Caribe. La meta en esta materia (meta 14.5) es la única meta global del ODS sobre océanos, mares y recursos marinos (Objetivo 14) que ha sido alcanzada en la región y en el mundo. Más aún, es la única meta planteada a 2020 que se ha cumplido (y superado) en los dos ODS sobre biodiversidad (Objetivos 14 y 15).

La región destaca por su alta proporción de áreas marinas protegidas, que duplica con creces la meta comprometida al año 2020 (CEPAL, 2021i), así como por el liderazgo de algunos de sus países en la conservación de océanos y mares (véase el recuadro III.3). Resalta la marcada tendencia positiva de este indicador a nivel mundial y regional; en el mundo, el incremento fue del 1,6% en 2000 al 17,7% en 2020, mientras que en la región fue del 1,4% al 23,6% (véase el gráfico III.9) (Naciones Unidas, 2021c). Sin embargo, el promedio de la región está dado por pocos países (como Chile, el Brasil y México) que tienen grandes proporciones de su zona económica exclusiva (ZEE) protegida, en tanto que 23 países protegen menos del 10% de su ZEE. Más aún, 13 de ellos cuentan con menos del 1% bajo protección. Existe una gran heterogeneidad entre las subregiones: América del Sur cuenta con altos niveles de protección, mientras que solo tres países de Centroamérica y el Caribe presentan más de un 10% de protección¹.

Recuadro III.3

El nuevo Corredor Marino del Pacífico Oriental Tropical: una muestra del liderazgo regional en la conservación de los océanos

Se ha concretado el anuncio realizado por Colombia, Costa Rica, el Ecuador y Panamá en el 26° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26), celebrado en Glasgow en noviembre de 2021, de aumentar sus áreas marinas protegidas para crear el Corredor Marino del Pacífico Oriental Tropical, que unirá las islas Galápagos en el Ecuador y las islas del Coco en Costa Rica e incluirá aguas panameñas, conectando la Cordillera de Coiba en Panamá con el Santuario de Fauna y Flora Malpelo y el Parque Nacional Natural Gorgona en Colombia, con más de medio millón de kilómetros cuadrados para proteger de las flotas pesqueras una de las rutas migratorias más importantes para ballenas, tortugas, tiburones y mantarrayas.

¹ Véase Protected Planet, Base de Datos Mundial sobre Zonas Protegidas [en línea] www.protectedplanet.net.

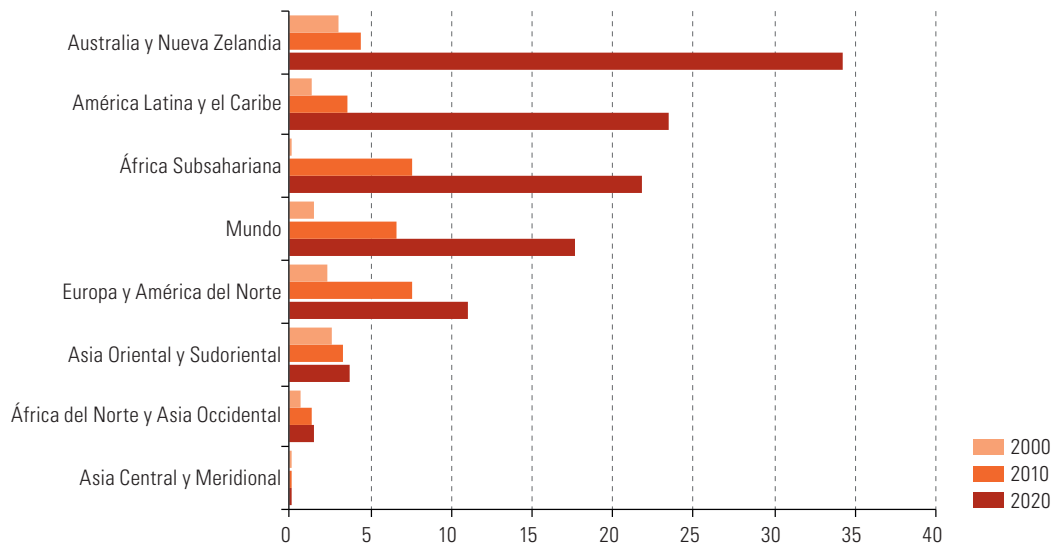
Recuadro III.3 (conclusión)

El Ecuador suma a sus áreas marinas protegidas 60.000 km² adicionales en el océano Pacífico cerca de las islas Galápagos, donde ya existían 138.000 km². Costa Rica amplió el Parque Nacional Isla del Coco, que pasará de un área de 2.034 km² a una de 54.844 km², y el Área Marina de Manejo del Bicentenario, que se incrementará de 9.649 km² a 106.285,56 km². Panamá agrega 50.519 km² al Área Marina Protegida Cordillera de Coiba, que alcanza así un total de 98.228 km². Colombia, por su parte, suma 160.000 km² al total nacional de 120.000 km² existente. Los cuatro países son parte de la Coalición de Alta Ambición por la Naturaleza y las Personas, un grupo intergubernamental de más de 50 países, copresidido por Costa Rica y Francia, que plantea lograr la protección y la conservación del 30% de la tierra y los océanos del mundo para 2030. El Ecuador llamó a su nueva área protegida “Hermandad”, para hacer referencia simbólicamente a la relación que debe existir entre la Tierra y los pueblos, así como entre las naciones, para garantizar la conservación del planeta para el presente y para las generaciones futuras.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Ambiente, “Con base en la ciencia, Panamá expande los límites del área protegida de Coiba”, 2021 [en línea] <https://www.miambiente.gob.pa/con-base-en-la-ciencia-panama-expande-los-limites-del-area-protegida-de-coiba/>; E. Hoffner, “Ecuador to announce creation of Hermandad Marine Reserve off Galapagos (commentary)”, *Mongabay*, 13 de enero, 2022 [en línea] <https://news.mongabay.com/2022/01/ecuador-to-announce-creation-of-hermandad-marine-reserve-off-galapagos-commentary/>; D. Collyns, “Latin American countries join reserves to create vast marine protected area”, *The Guardian*, 2 de noviembre, 2021 [en línea] <https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/02/four-latin-american-countries-join-protected-marine-reserves-to-create-mega-mpa>.

Gráfico III.9 Cobertura de áreas marinas protegidas con relación a las zonas económicas exclusivas, 2000, 2010 y 2020

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary General. Supplementary Information*, Nueva York, 2021.

d) Pesca insostenible

En la región se practica una alta proporción de pesca no sostenible, que compromete la actividad económica, la seguridad alimentaria y los medios de vida de las comunidades costeras. Según estadísticas de la FAO, en 2017 el 34,2% de las poblaciones marinas de peces en el mundo se encontraban sobreexplotadas, mientras que el 65,8% se situaba dentro de niveles biológicamente sostenibles (Naciones Unidas, 2021c). Esto muestra un claro deterioro en comparación con las cifras de 1974, cuando se estimaba que solo el 10% se encontraba sobreexplotado y el 90% en niveles



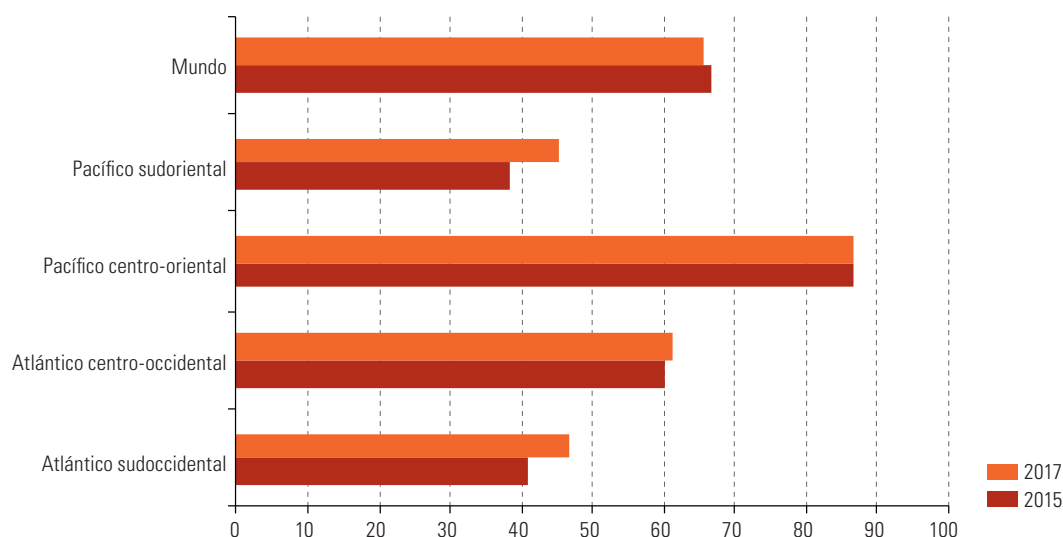
sostenibles. El efecto de la sobrepesca en la producción media anual desde la década de 1980 hasta la de 2010 ha sido de una reducción de 23,1 millones de toneladas en el Pacífico sudoriental y de 26,9 millones de toneladas en el Atlántico centro-occidental (Tambutti y Gómez, 2020).

La FAO ha establecido grandes zonificaciones de los océanos, de las cuales cuatro abarcan costas de la región: el Atlántico sudoccidental, el Atlántico centro-occidental, el Pacífico centro-oriental y el Pacífico sudoriental. La proporción de existencias de pesca dentro de niveles biológicamente sostenibles por zona muestra que en 2015 y en 2017 dos de las tres zonas con menor proporción en niveles sostenibles tocaban las costas de América Latina y el Caribe: el Pacífico sudoriental, con un 38,5% y un 45,5%, respectivamente, y el Atlántico sudoccidental, con un 41,2% y un 46,7%, respectivamente, niveles muy inferiores al promedio mundial (66,7% y 65,8%). A pesar de ello, en las dos zonas que abarcan las costas de la región, se observa una tendencia positiva en términos de sostenibilidad biológica, ya que el porcentaje dentro de niveles de sostenibilidad aumentó entre esos dos años, a diferencia del total mundial, que en 2017 presentó una menor sostenibilidad que en 2015 (véase el gráfico III.10). Por todo ello, se deben hacer esfuerzos mayores por reglamentar y fiscalizar eficazmente la explotación pesquera.

Gráfico III.10

América Latina y el Caribe y promedio mundial: proporción de las poblaciones de peces dentro de niveles biológicamente sostenibles, por zonas de pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2015 y 2017

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary General. Supplementary Information*, Nueva York, 2021.

América Latina y el Caribe registra una baja proporción de subsidios pesqueros perjudiciales en comparación con el resto del mundo. En cambio, se ve afectada por la captura por parte de flotas de origen distante en aguas regionales (conocidas como flotas a distancia), por lo que la eliminación global de los subsidios o subvenciones que fomentan la sobrepesca y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) (meta establecida para 2020) sería beneficiosa para la región. Las flotas a distancia de unos pocos países realizan actividades pesqueras en los límites de las zonas económicas exclusivas de países de la región (con o sin permiso), apoyadas por subsidios

millonarios que contribuyen a la sobreexplotación y afectan negativamente la actividad económica pesquera, los medios de vida de las comunidades costeras y la biodiversidad marina (Gilbert, 2021; Cisneros-Montemayor y otros, 2020).

Por ello, para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y los subsidios perjudiciales se requiere de una acción multilateral fortalecida y sólida, que en América Latina y el Caribe tiene mucho espacio para la mejora y representa una gran oportunidad a favor de modelos de crecimiento sostenibles, inclusivos, basados en información técnica y científica, transparentes y justos.

Dado que, como se mencionó, un 34,2% de las existencias marinas están sobreexplotadas y un 65,8% explotadas al máximo a nivel mundial, fomentar mayores capacidades pesqueras iría en detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de la actividad. La Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene el único tratado mundial sobre subsidios, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que dio inicio a las negociaciones sobre los subsidios a la pesca en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, en 2001, para mitigar los impactos de los subsidios perjudiciales sobre las poblaciones de pesquerías comerciales. Según la OMC, un subsidio es una “contribución financiera” mediante la cual un gobierno o cualquier entidad pública confiere un “beneficio” al sector privado mediante la transferencia de fondos.

Existen tres categorías de subsidios a la pesca: los subsidios beneficiosos, los ambiguos y los perjudiciales. Los perjudiciales, que son la gran mayoría, representan un valor anual estimado en 22.000 millones de dólares. Estos subsidios, al disminuir el costo de la actividad pesquera, a la larga han reducido la captura de recursos marinos por unidad de esfuerzo pesquero (las poblaciones están al límite y su tamaño disminuye), incrementan el esfuerzo pesquero, contribuyen a la sobrepesca, aumentan la contaminación, pueden aumentar la inequidad y la competencia desleal entre flotas, comunidades y naciones, son poco transparentes y muchas veces terminan apoyando actividades económicas ilegales. El más común de los subsidios perjudiciales es el grupo de los subsidios al combustible en países desarrollados (22% del total de los subsidios mundiales), que se traducen en distorsiones en el sector, ya que sin ellos el 54% de las flotas a distancia no serían rentables. Se estima que en el mundo se dejan de ganar por sobrepesca cerca de 83.000 millones de dólares al año (Cisneros-Montemayor y otros, 2020; Cisneros-Montemayor, 2021; Sumaila y otros, 2019; Gilbert, 2021).

Los subsidios a la pesca se distribuyen mayoritariamente entre diez países y agrupaciones del mundo². De ellos, el 84% se destina a flotas de gran escala y el 40% a flotas que operan en aguas extranjeras o alta mar, en tanto que solo el 16% apoya la pesca de pequeña escala. En el total mundial, entre 2013 y 2019³ la región (excluido México) representó solo el 5% de los subsidios a la pesca, mientras que las primeras cinco economías o agrupaciones (China, la Unión Europea, los Estados Unidos, la República de Corea y el Japón) concentraron el 58% (Sumaila y otros, 2019). Dentro de los subsidios aplicados en la región (excluido México), solo el 25% son claramente beneficiosos y el 42% son ambiguos, al mismo tiempo que los que aumentan la capacidad pesquera representan el 33% (Tambutti y Gómez, 2020).

Existen cuatro tratados multilaterales para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que complementan los compromisos de la meta 14.6 de los ODS (en lo referente a poner fin a los subsidios que contribuyen a la sobrepesca) y las negociaciones de la OMC. Estos son: i) la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982; ii) el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, de 1995; iii) el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto Destinadas a Prevenir, Desalentar y

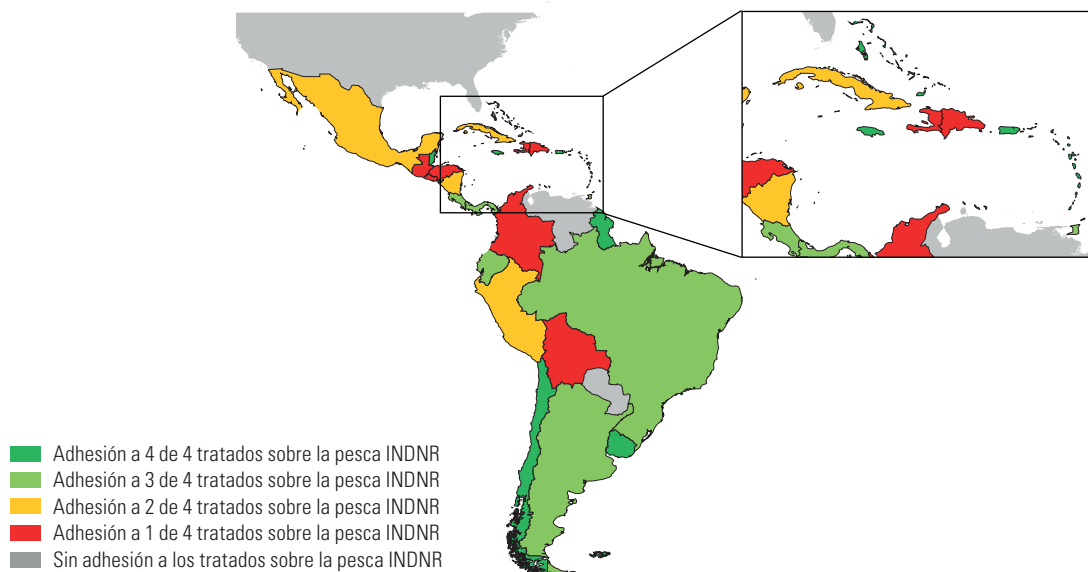
² China, la Unión Europea, los Estados Unidos, la República de Corea, el Japón, la Federación de Rusia, Tailandia, Indonesia, el Canadá y Noruega.

³ Sumaila y otros (2019) indican que más de la mitad de sus datos fueron recogidos a partir de 2018.

Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, de 2009, y iv) el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar, de 1993. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, solo cinco países han adherido a los cuatro tratados: Barbados, Chile, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay (véase el mapa III.3).

Mapa III.3

América Latina y el Caribe: adhesión al marco internacional de lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), por país, 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Nueva York, 1982; *Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios*, Nueva York, 1995; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada*, Roma, 2009; *Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar*, Roma, 1993.

Nota: El Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay han adherido a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

2. Acciones para la conservación de océanos, mares y costas

En el caso del Objetivo 14 de los ODS, se estableció que la mitad de las metas se cumplieran en un plazo anterior a 2030. A pesar de su gran ambición, es uno de los ODS cuyo contenido cuenta con menos información y seguimiento disponibles. De las cuatro metas establecidas para 2020, América Latina y el Caribe solo ha alcanzado y superado la meta 14.5 (conservación de zonas costeras y marinas), las otras tres, las metas 14.2 (protección y restauración de ecosistemas), 14.4 (pesca sostenible) y 14.6 (poner fin a las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca) están lejos de ser alcanzadas, lo mismo que la meta 14.1 (reducción de la contaminación marina), que tiene como plazo el año 2025.

Si bien la región tenía un 23,6% de los ecosistemas marinos de su zona económica exclusiva protegidos en 2020, la gestión y vigilancia de las áreas marinas requiere de muchos recursos y los países con grandes áreas marinas protegidas tienen el desafío de establecer planes de gestión, contar con guardaparques y otros funcionarios a cargo de las áreas marinas y aplicar medidas de

seguimiento. Por otro lado, en el caso de los países que cuentan con menos del 10% de su ZEE bajo modalidades de protección es necesario fortalecer las acciones que permitan llegar a la meta y mantener los esfuerzos para asegurar una protección efectiva de largo plazo de las áreas que ya se encuentran en esa condición. En este sentido, se recomienda seguir el Estándar de la Lista Verde de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Otros parámetros que se deben tomar en cuenta son la priorización de las áreas de mayor importancia para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, la representatividad y la conectividad ecológica y, en general, los parámetros considerados por la meta 11 de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica.

Aunque en términos generales se haya sobrepasado la meta de superficie marina bajo protección, ello no es suficiente para asegurar la salud y el bienestar de los ecosistemas marinos y las poblaciones humanas costeras. Para la conservación y el uso sostenible de los recursos marino-costeros se requiere abordar conjuntamente los impulsores de amenaza directos, como la contaminación, la deforestación y la disminución de especies y poblaciones, y los indirectos, como los incentivos perjudiciales que promueven la sobrepesca y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

La protección y restauración de los manglares, que ha sido considerada como una prioridad regional, podría beneficiarse si se otorgaran apoyos para establecer un sistema de información marina regional, que avanzara en la generación de indicadores robustos, coherentes y transparentes, y si se incluyeran los manglares y otros ecosistemas marinos como objetivo de programas de pago por los servicios ambientales que brindan. En varios países se han desarrollado esfuerzos para su recuperación y existen ejemplos exitosos que son reforzados por las agendas de acción sobre el agua (el Objetivo 6 tiene indicadores específicos relacionados con los manglares) y el clima. Pero en la región aún es necesario fortalecer la gobernanza, vencer los obstáculos a la observancia de las normas y armonizar los incentivos económicos. Es indispensable contar con la participación de las comunidades locales con enfoque de género para restaurar la integridad geohidrológica de los ecosistemas y poner en marcha mecanismos financieros novedosos.

Recuperar las pesquerías sobreexplotadas y mantener en niveles sostenibles las que están al máximo es imprescindible para la salud de los océanos y para el bienestar de más del 27% de la población de América Latina y el Caribe que vive en zonas costeras. En ello la pesca sostenible y la acuicultura amigable con el medio ambiente desempeñan papeles esenciales. Para los países menos desarrollados, los recursos marinos tienen mucha importancia en la seguridad alimentaria y los modos de vida. Si bien, como se mencionó, en la región se produjo un cambio en la dirección correcta en cuanto a la proporción de existencias de peces con poblaciones biológicamente sostenibles y los esfuerzos van en esa dirección (la región tiene dos de las tres zonas de pesca mundiales con menor proporción de existencias en niveles sostenibles, según la zonificación de la FAO), estos son insuficientes. Por ello, es fundamental crear capacidades para la elaboración de planes de gestión basados en estudios de poblaciones y en los ecosistemas que sigan los principios del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO a fin de regular las capturas. También es necesario facilitar y promover mecanismos voluntarios responsables, como los proyectos de mejora pesquera y la certificación, e impulsar la innovación en la tecnología pesquera para crear sistemas de pesca (artes y prácticas) que eliminen las formas de captura nocivas para los ecosistemas y las especies.

Aunque no es parte del Objetivo 14, un aspecto relevante para avanzar de forma simultánea hacia la sostenibilidad y la reducción de la desigualdad es asegurar a los pueblos indígenas y comunidades locales el acceso a los recursos marinos costeros y apoyar a las cooperativas para la mejora de la gestión pesquera. Por ejemplo, en Chile, el otorgamiento de derechos exclusivos a cooperativas de la pesca artesanal en el marco de planes de gestión sostenibles ha permitido que en promedio sus miembros logren incrementos del 20% en sus ingresos (Romero y Melo, 2021).

La eliminación global de los subsidios perjudiciales a la pesca sería beneficiosa para la región, considerando la baja proporción de estos que son entregados por los países de América Latina y el Caribe, en comparación con el resto del mundo. También es una gran oportunidad para reorientar fondos hacia medidas que mejoren la sostenibilidad y que beneficien a quienes más lo necesitan, promoviendo una transición justa y transparente, y para adoptar e implementar los acuerdos internacionales para el combate de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios y el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar), que son complementarios a los objetivos de disminuir los incentivos perjudiciales.

El enfoque de cuencas podría ser una alternativa efectiva para abordar tanto el problema de los contaminantes químicos (especialmente nitrogenados, que provienen de tierra adentro) como el de los plásticos. Es fundamental que los países del Caribe ratifiquen el Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y acelerar las acciones del Plan de Acción Regional sobre la Gestión de la Basura Marina para la Región del Gran Caribe (RAPMALI). En el resto de la región, es necesario desarrollar protocolos, acciones y programas similares al Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres y al RAPMALI. En este sentido, salvar los océanos implica una coordinación multilateral regional renovada, ya que la interconectividad entre ecosistemas y los efectos de las presiones tienen un fuerte carácter transfronterizo.

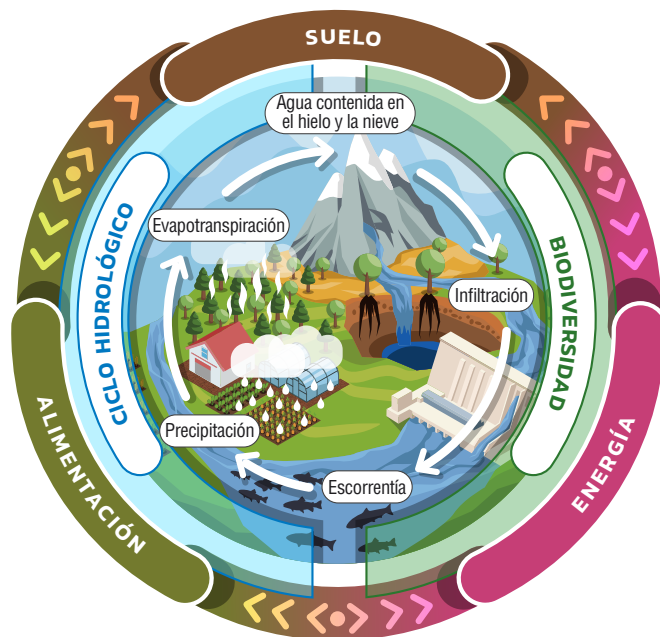
D. Ecosistemas terrestres (Objetivo 15)

1. Uso y conservación de los ecosistemas terrestres y sus recursos naturales

En los ecosistemas tienen lugar una amplia variedad de procesos con los que las personas se benefician directa o indirectamente para satisfacer necesidades básicas y culturales, que han sido denominados bienes y servicios ambientales, servicios ecosistémicos y, más recientemente, contribuciones de la naturaleza a las personas. Los ecosistemas proveen insumos tanto para las economías locales de autosubsistencia como para la producción económica de los mercados, y al mismo tiempo reciben los desechos, residuos y contaminantes que esta última genera, los que degradan y absorben, y cuyos nutrientes reciclan, dependiendo de las escalas e intensidades relativas entre el flujo económico y la resiliencia ecosistémica.

Los ecosistemas naturales son la primera fuente de filtración de los desechos humanos y naturales, y aseguran la calidad del agua y el aire; son la base principal de los alimentos, la energía, las medicinas, las materias primas, los recursos naturales, los empleos y las cadenas productivas. Numerosas industrias dependen de ellos directamente, como el turismo de naturaleza, la agricultura y la pesca. Por medio de procesos como la infiltración de agua al suelo (las plantas participan por medio de sus raíces) y la evapotranspiración (la evaporación del suelo y la transpiración de las plantas), la biodiversidad participa en el ciclo hidrológico y está en el centro del nexo entre el agua, la energía y la alimentación (véase el diagrama III.2). La biodiversidad en buen estado de conservación proporciona empleos, medios de subsistencia, alimentos, medicinas y combustible a casi la mitad de la población humana en todo el mundo (PNUD, 2016).



Diagrama III.2**La biodiversidad y el nexo entre el agua, la energía, el suelo y la alimentación**

Fuente: A. Stehr, "Efectos del represamiento de ríos en los países de América Latina y el Caribe sobre la biodiversidad, el agua, la alimentación y la energía", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020 [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_sra_alejandra_stehr.pdf.

Durante la pandemia, han aumentado la presión (gran parte de ella ilegal) sobre los recursos naturales y la extracción o generación de ciertos productos básicos con consecuencias negativas sobre la dotación e integridad del patrimonio ambiental, un proceso en que quedan comprometidos servicios ambientales vitales para la sociedad y la economía. La pandemia y la emergencia climática profundizan las debilidades estructurales del sector ambiental: insuficiente poder, falta de compromiso político y escasos recursos financieros, humanos y de capacidades institucionales. En este contexto, la biodiversidad es considerada exógena o llega a ser "invisible" para la economía y la institucionalidad (Dasgupta, 2021). A esto se suma el efecto acumulativo de reducciones presupuestarias consecutivas en varios países, lo que impide llevar a cabo adecuadamente todas las funciones y la implementación de programas ambientales y de biodiversidad, en especial los de vigilancia y monitoreo, que requieren grandes inversiones.

La región enfrenta la crisis de numerosos conflictos ambientales, algunos de los cuales han llegado al asesinato de defensores ambientales (dos tercios de estos asesinatos registrados en el mundo han ocurrido en América Latina y el Caribe), y la pandemia no ha frenado esta ola de violencia (Global Witness, 2020). Las raíces de esta situación se remontan a varias décadas de conflictos armados, grupos ilegales y corrupción, así como de mala gestión y explotación desmedida de los recursos naturales, combinados con profundas desigualdades sociales, económicas y políticas. El aumento de la ilegalidad, en especial de los cultivos ilícitos y sus rutas, la minería ilegal y el robo de madera se deben a la acción de traficantes de tierras y grupos generalmente armados que han aprovechado la pandemia para incursionar y realizar sus actividades ilícitas de deforestación en territorios indígenas y áreas protegidas, según se ha informado en el caso de cinco países de América del Sur (Mongabay Latam, 2021). La tasa de deforestación como resultado de la minería ilegal aumentó más

del 90% de 2017 a 2020, alcanzando 101,7 km² en 2020, en comparación con 52,9 km² en 2017. Dado que los precios de algunos minerales, como el oro, han subido, es probable que la deforestación debida a la minería ilegal continúe aumentando en los próximos años (Siqueira-Gay y Sánchez, 2021). A ello se suma la existencia de mercados de aprovechamiento ilegal de bienes naturales; por ejemplo, existirían vínculos entre la tasa de crecimiento del sector de la construcción en México y el incremento de los volúmenes de tala ilegal, que incluso igualarían las magnitudes del mercado legal (Torres-Rojo, 2021).

En contraste con lo anterior, es alentadora la entrada en vigor, en abril de 2021, del 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), el primer tratado vinculante de la región sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales y el primer tratado en el mundo que garantiza los derechos de los defensores ambientales, que representa un compromiso decisivo para abordar los conflictos ambientales como un problema de Estado.

Los ambiciosos objetivos de “reconstruir para mejorar” y de llevar adelante una “reconstrucción verde”, principalmente de las economías más grandes del mundo, no se han concretado: la realidad está muy atrás en relación con las declaraciones. Los recursos anunciados específicamente para la categoría “capital natural” fueron de 56.300 millones de dólares, una ínfima parte (menos del 0,4%) de los 14,6 billones de dólares en medidas fiscales anunciados en 2020 por las 50 economías más grandes del mundo (O’Callaghan y Murdock, 2021). En realidad, no se ha salido del escenario sin cambios. Esos anuncios no han modificado el sesgo que significa desconocer la protección de la biodiversidad como un dinamizador del desarrollo sostenible.

a) Deforestación

Los primeros hallazgos de un estudio mundial llevado a cabo por la FAO sobre la base de imágenes de satélite confirmaron una disminución de la tasa de deforestación —que, sin embargo, sigue siendo alta— y mostraron que el impacto de la expansión de los sistemas agropecuarios en las zonas boscosas es aún mayor de lo que se había estimado previamente sobre la base de los informes nacionales (70%), ya que dichos sistemas serían los impulsores del 89,8% de la deforestación mundial registrada entre 2000 y 2018, en especial en las zonas tropicales (FAO, 2021). En el caso de América Latina y el Caribe, los sistemas agropecuarios destinados principalmente a la producción para exportación están detrás de la pérdida y degradación de la Amazonía —también históricamente afectada por la extracción de minerales y petróleo—, sin que, en general, estas actividades hayan beneficiado a los más de 6.000 territorios indígenas de la cuenca amazónica, que son continuamente amenazados por la expansión de la frontera agrícola. En la actualidad, la Amazonía está en un punto crítico de perturbación que puede afectar su resiliencia, por lo que no solo es necesario reducir la deforestación a cero en 2030, sino también restaurar y remediar los ecosistemas degradados (PCA, 2021).

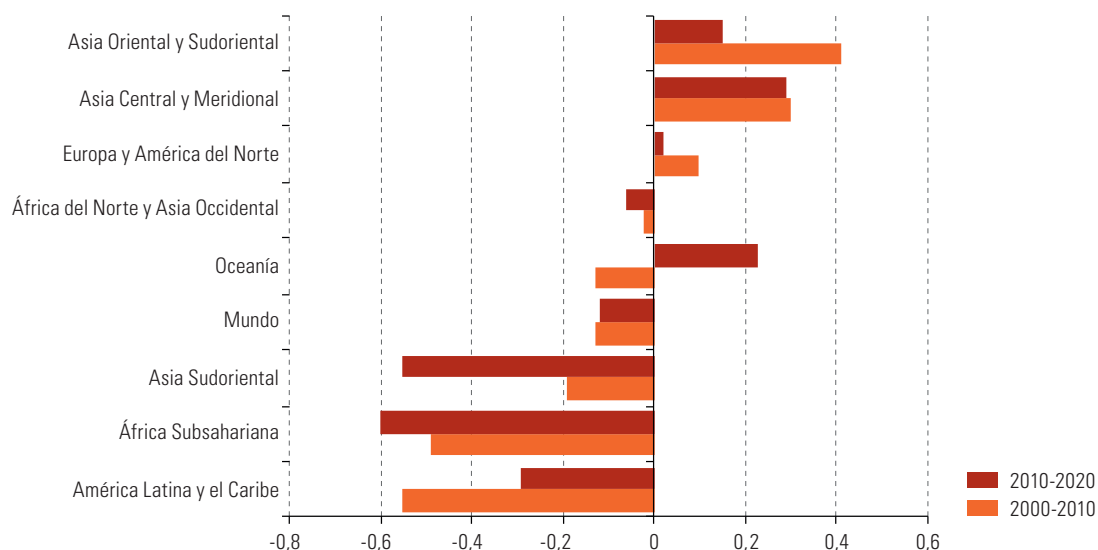
Aunque en la región las tasas de deforestación se han desacelerado, los bosques siguen en peligro: en 15 países la deforestación aumentó en la última década. América Latina y el Caribe es mundialmente conocida por su naturaleza diversa y su riqueza biocultural. Los pueblos indígenas ocupan una quinta parte del territorio (404 millones de ha) y más de 80% de la superficie ocupada por ellos está cubierta de bosques. La superficie boscosa de América Latina y el Caribe es el 23% del total mundial (en solo un 8% de la superficie terrestre emergida del planeta), lo que representa el 46,7% del territorio regional. No hay otra región del mundo con un promedio más alto de toneladas de biomasa por hectárea (178 t/ha) (Naciones Unidas, 2021c). Esto es un 50% más alto que el promedio mundial y muestra la alta calidad de los bosques, generalmente con una estructura de varias capas y enorme biodiversidad, en especies y formas de vida, lo que también destaca por su relevancia como



sumidero de carbono y su papel en la estabilización del clima y los ciclos hidrológicos del mundo, entre muchos otros servicios ecosistémicos. Sin embargo, esta superficie ha disminuido en 138 millones de hectáreas en los últimos 30 años, lo que equivale, por ejemplo, a más de la mitad de la superficie de la Argentina (CEPAL, 2022b). Esta pérdida de patrimonio natural compromete las capacidades de expansión económica y de satisfacción de necesidades humanas de las generaciones futuras.

La tasa anual de deforestación durante este siglo ha bajado prácticamente a la mitad en América Latina y el Caribe, lo que destaca a la región a nivel mundial en comparación, por ejemplo, con Asia Sudoriental o África Subsahariana (véase el gráfico III.11). A pesar de los avances, la región lidera la pérdida de bosques neta en el mundo y 15 países y territorios de la región tienen en el período 2010-2020 una tasa de deforestación mayor que en la primera década del siglo⁴. Aunque la superficie de las plantaciones forestales prácticamente se ha triplicado en estas tres décadas, el mayor cambio está dado por la expansión de la frontera agrícola y ganadera (CEPAL, 2022b). La variación neta anual de la cobertura de bosques en la región es del $-0,3\%$, una tendencia que, de mantenerse, implicaría que en 2050 se habrían perdido 77 millones de ha de bosques más.

Gráfico III.11
Variación neta anual del área mundial de bosques, 2000-2020
(En porcentajes)



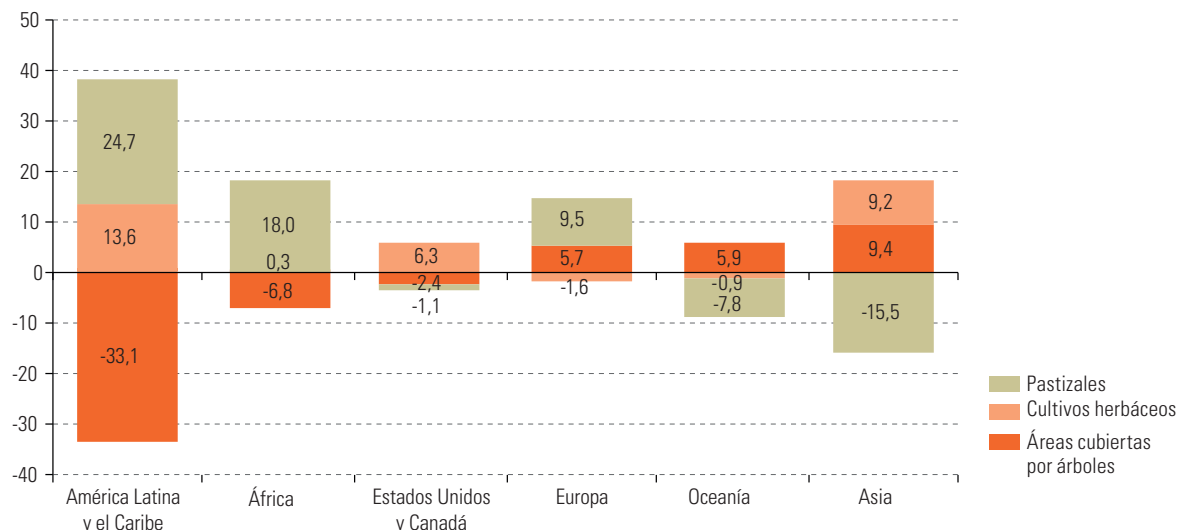
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary General. Supplementary Information*, Nueva York, 2021.

América Latina y el Caribe encabeza en el mundo la confluencia de tres grandes tendencias en las últimas décadas: pérdida de bosques, incremento de las tierras con cultivos herbáceos y aumento de las tierras con cultivos de pastizales (véase el gráfico III.12). Dos cadenas agrícolas, las de la soja y la ganadería, están asociadas con la deforestación, sobre todo por las altas rentas asociadas a su producción y exportación, y generan altas externalidades negativas sociales y ambientales.

⁴ Estos países son: Antigua y Barbuda, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago.

Gráfico III.12
Cambios netos en la cobertura de la tierra por categoría y por región del mundo, 2001-2019

(En millones de hectáreas)

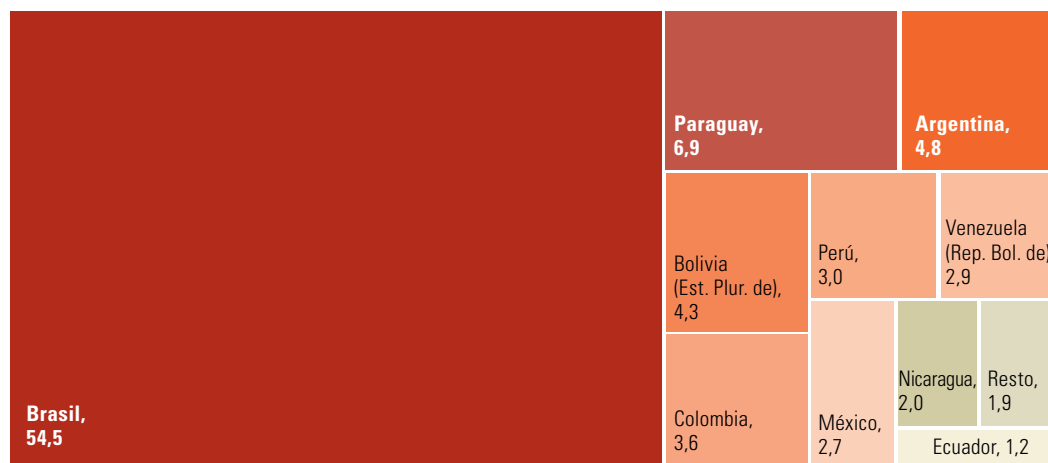


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT [base de datos en línea] <https://www.fao.org/faostat/es/#home>.

Entre 2000 y 2020, de los 20 países del mundo que perdieron mayor superficie de bosque, 8 son de América Latina y el Caribe: Brasil, Paraguay, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Venezuela (República Bolivariana de), Perú y México (véase el gráfico III.13). Solo el Brasil ha perdido casi 55 millones de ha (superficie equivalente al tamaño de Francia). Por el contrario, seis países agregaron superficie boscosa durante el período: Chile, Costa Rica, Cuba, Jamaica, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico III.13
América Latina y el Caribe: los diez países con mayores pérdidas de bosques, entre 2000 y 2020

(En millones de hectáreas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT [base de datos en línea] <https://www.fao.org/faostat/es/#home>.

De especial preocupación son los cambios relacionados con la pérdida de bosques de la Amazonía debido a la deforestación y a los efectos del cambio climático, que ha aumentado el estrés hídrico en la estación seca, la ocurrencia de incendios y la emisión de carbono. Por ello, actualmente la Amazonía en su parte oriental, en el Brasil, muestra una tendencia a comportarse como fuente emisora de carbono en lugar de cumplir el papel de sumidero de carbono (Gatti y otros, 2021). Otra crisis se da actualmente en la Amazonía colombiana, donde el aumento de la ilegalidad ha entrado en conflicto con los defensores medioambientales: en 2020 Colombia fue el país del mundo con mayor número de asesinatos de defensores de los derechos humanos y ambientales; al mismo tiempo, su tasa actual de deforestación es la más alta de la historia (FIP/Adelphi/WWF, 2021). Desde la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), en 2016, las tasas de deforestación han ido en aumento. Por otro lado, el Gobierno ha impulsado expediciones científicas para explorar la biodiversidad en territorios antiguamente ocupados por las FARC, buscando fortalecer el vínculo entre la paz y la ciencia.

La región cuenta con características estructurales y bioculturales para aumentar la conservación y el uso sostenible de los bosques, abordando simultáneamente el combate a la pobreza y la marginación.

Una de las respuestas más fuertes y antiguas de la región para la protección de sus ecosistemas ha sido la creación de áreas protegidas. América Latina y el Caribe pasó de tener una proporción de superficie de bosques dentro de las áreas protegidas del 25% en 2000 al 31,3% en 2020, siendo una de las regiones del mundo con mayor proporción de protección de áreas boscosas. Solo Asia Sudoriental, con un 38,8%, y Asia Occidental, con un 33%, superan la proporción de América Latina y el Caribe, en tanto que el promedio mundial es del 17,8% y regiones como Europa solo cuentan con un 6,5% y América del Norte con una proporción aún más baja, del 4,5% (Naciones Unidas, 2021c). Si bien la región tiene una alta proporción de áreas protegidas, la tasa de creación de nuevas áreas ha disminuido en la última década y de 2015 a 2020 solo aumentó un 0,8% (Naciones Unidas, 2021c).

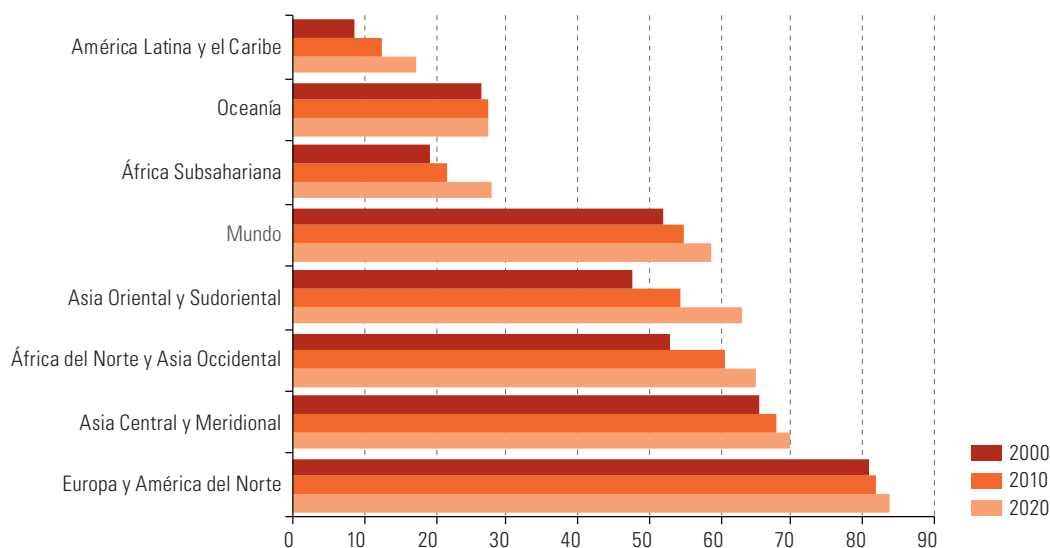
Las áreas protegidas de la región presentan el porcentaje más alto del mundo de superficies con sistemas de gobernanza de los que forman parte los pueblos indígenas y las comunidades locales (9%), mientras que en otras regiones del mundo la proporción es menos del 3% (PNUD y otros, 2018). En este sentido, cada vez hay más información que confirma que los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen un papel esencial en la custodia y la conservación de la biodiversidad, así como en el combate a la deforestación, papel que prácticamente no ha sido reconocido (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2020; FAO, 2021; ICCA Consortium, 2021). A ello se debe sumar el papel que cumplieron en el aprovisionamiento de alimentos de origen silvestre y de leña sostenible a urbes de la Amazonía peruana durante los períodos más difíciles de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19, cuando el desabastecimiento era crítico⁵. A nivel mundial, en 2020 las áreas protegidas daban cobertura a un promedio del 43% de cada área importante para la biodiversidad, un 42% de las áreas importantes de agua dulce para la biodiversidad y un 41% de las áreas de montaña (Naciones Unidas, 2021b, pág. 23).

Una parte importante de las áreas protegidas se han decretado en lugares que no necesariamente están amenazados o que no son de alta prioridad en términos de biodiversidad. Más aún, no todos los ecosistemas están protegidos o bien representados en la cobertura de áreas protegidas, razón por la cual es necesario avanzar en que haya una representatividad de todos los ecosistemas y en la interconexión entre las áreas protegidas para permitir el movimiento o la migración segura de las especies que lo requieren.

⁵ Véase, por ejemplo, Escobar (2021).

Por otro lado, la región presenta la paradoja de contar con excelentes condiciones para implementar la conservación por medio del uso sostenible de sus bosques con gestión de largo plazo y tener solo el 17,1% de sus áreas boscosas bajo planes de gestión de largo plazo (véase el gráfico III.14), en contraste con un promedio mundial del 58,3%. Sin embargo, América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo que más ampliaron su área boscosa con gestión de largo plazo, al duplicar con creces su porcentaje (que en 2000 era del 8,3%). También es la que presenta el mayor aumento de la superficie de bosques con sistemas de certificación o verificación, al haber alcanzado prácticamente los 20 millones de hectáreas (Naciones Unidas, 2021c). A pesar de que la región cuenta con numerosos casos exitosos, estos están poco visibilizados, por lo que esta práctica no se ve fomentada (véase el recuadro III.4). Si se apoya sostenidamente la gestión sostenible de los bosques con recursos y capacitación técnica para la diversificación, en especial dirigida a grupos vulnerables, se focalizaría el apoyo en quienes realmente lo necesitan y se estaría actuando con responsabilidad ambiental. A su vez, se tendría la oportunidad de atender las profundas desigualdades en cuanto a la propiedad de la tierra y fortalecer la seguridad alimentaria y energética de las comunidades, así como la seguridad en materia de salubridad de toda la humanidad (al evitar la deforestación, que es un factor de riesgo en la dispersión de enfermedades zoonóticas). Esta debería ser una de las principales vías de protección social para alcanzar a las comunidades indígenas y rurales, que en América Latina y el Caribe no tienen una suficiente protección del Estado.

Gráfico III.14
Proporción de área boscosa bajo un plan de gestión de largo plazo, 2000, 2010 y 2020
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary General. Supplementary Information*, Nueva York, 2021.

Recuadro III.4**Buenas prácticas subnacionales de integración de la biodiversidad en la gestión de los bosques**

La región tiene experiencias positivas que, con el debido apoyo, pueden replicarse y ampliarse. Un ejemplo de escala local es el Fondo para la Protección del Agua (FONAG) de Quito, que ha desarrollado un mecanismo diversificado y adaptable para la movilización de recursos financieros dirigidos a la restauración y conservación de áreas de abastecimiento para el aprovisionamiento de más del 80% del agua potable de la ciudad. La gestión del mecanismo se implementa bajo una gobernanza participativa entre entidades de gobierno local y subnacional, el sector privado y las comunidades locales, incluidos campesinos, pueblos indígenas, mujeres y productores de diferentes escalas. Las acciones de integración de la biodiversidad se ven reflejadas en el reconocimiento del valor de los servicios ecosistémicos y los riesgos asociados a su pérdida, a través de la planificación, el financiamiento y la implementación de acuerdos de conservación, restauración, uso sostenible, investigación y educación ambiental. La consolidación del fondo ha tenido como resultado procesos de articulación recíproca con agendas económicas, financieras, forestales, de infraestructura, de turismo, sociales, ambientales y climáticas. Se han conservado más de 20.000 ha y recuperado y restaurado 13.000 ha adicionales en páramos y bosques andinos, lo que ha tenido una incidencia positiva en oportunidades de trabajo para mujeres en la gestión de los viveros forestales y con especies emblemáticas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo para la Protección del Agua (FONAG).

En materia de gestión de bosques certificada, la región alcanza casi 20 millones de hectáreas (Naciones Unidas, 2021c); sin embargo, las certificaciones no necesariamente se otorgan a la gestión de bosques con especies nativas y muchas son otorgadas a plantaciones de grandes extensiones con especies exóticas, que irrumpen sobre la dinámica natural de la cuenca o microcuenca. Entre los principales resultados de la evaluación de los recursos forestales mundiales de 2020 (FAO, 2020) destaca que América del Norte y Centroamérica tienen un 59% de su superficie boscosa bajo planes de gestión de largo plazo, mientras que en América del Sur está en esa condición solo el 17%, la menor proporción del mundo. Esta última subregión presenta también por lejos la mayor proporción del mundo de especies exóticas introducidas en las plantaciones forestales (un 97%, mientras que América de Norte y Centroamérica, las subregiones con mayor proporción de especies nativas, presentan prácticamente la proporción inversa: un 96% de la superficie de especies nativas y un 4% de especies exóticas).

La biodiversidad puede ser conservada y utilizada de forma sostenible, incrementando al mismo tiempo la productividad, la estabilidad y la resiliencia de los sistemas económicos y productivos, siempre que se cambien los modos de producción, distribución y consumo. Existen muchos ejemplos a distintas escalas en la región que muestran que ello es posible y que trae aparejados múltiples beneficios sociales, de bienestar y de mayor justicia, que son un aliciente más para la búsqueda de vías alternativas que están en mayor coherencia con la visión de las culturas ancestrales.

b) Especies enfrentadas a riesgo de extinción

Para los grupos de animales vertebrados (aves, mamíferos, anfibios, reptiles y peces), el Índice Planeta Vivo, desarrollado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)⁶, estima el riesgo de extinción por región biogeográfica o región del planeta, sobre la base del monitoreo del cambio promedio en la densidad de las poblaciones entre 1970 y 2016 (la disminución del tamaño de las poblaciones está muy

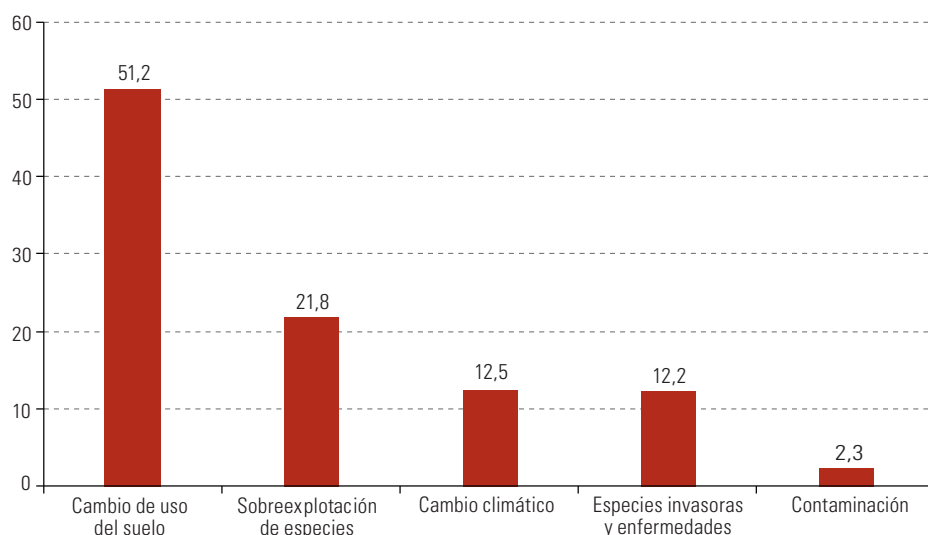
⁶ El indicador oficial agregado que se usa para medir el riesgo de extinción de las especies, el Índice de Lista Roja, mide los cambios en grupos de especies que incluyen cícadas y corales, que no tienen una distribución mundial. Por ello, en este documento se utiliza el Índice Planeta Vivo.

relacionada con su riesgo de extinción). Los resultados son críticos para América Latina y el Caribe, que es la región que presenta la mayor disminución (-94%) en el Índice Planeta Vivo (WWF, 2020). La mayor amenaza para las poblaciones de vertebrados analizadas en conjunto en la región es el cambio de uso del suelo, generado por la transformación de los ecosistemas naturales en monocultivos, pastizales, carreteras, expansión de ciudades o sitios para la minería, entre otros, relacionada con el 51,2% de los cambios. La sobreexplotación de especies es la segunda causa más relevante (21,8%) y en los lugares tercero y cuarto, muy cercanos entre sí en términos de su grado de impacto, están el cambio climático (12,5%) y las especies exóticas invasoras (que comúnmente han sido introducidas por acciones antropogénicas, con un 12,2%). Por último, se ubica la contaminación (2,3%) (véase el gráfico III.15) (WWF, 2020). En el caso de los peces, la mayor amenaza proviene de la sobreexplotación (60%) (WWF, 2018). Estas cinco amenazas, que generan pérdida y degradación de la biodiversidad, están interconectadas de manera multivariada, lo que dificulta la predicción de sus impactos.

Gráfico III.15

América Latina y el Caribe: impacto de las amenazas evaluadas en el Índice Planeta Vivo de 2020 en la disminución del promedio de las poblaciones de vertebrados, 1970-2016

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), *Living Planet Report 2020: Bending the Curve of Biodiversity Loss*, R. Almond, M. Grooten y T. Petersen (eds.), Gland, 2020.

Nota: Las amenazas son las referidas a la región biogeográfica neotropical, a la que América Latina y el Caribe corresponde casi en su totalidad (una fracción de México corresponde a la región biogeográfica neártica).

La pérdida de especies y ecosistemas es una de las causas documentadas que subyacen al aumento del riesgo de nuevos surgimientos de enfermedades zoonóticas y pandemias (un 70% de las enfermedades emergentes y casi todas las pandemias conocidas —como el VIH/sida, la influenza porcina y la aviar— son zoonóticas), ya que los ecosistemas con alta diversidad brindan el servicio ecosistémico de disminuir la posibilidad de contagio de las enfermedades al ser humano (CEPAL, 2020a; Rubio, Ávila-Flores y Suzán, 2014; Mendoza y otros, 2020; IPBES, 2020). El cambio de uso del suelo es un impulsor de más del 30% de las nuevas enfermedades informadas desde 1960. En ese sentido, el estado de salud de los ecosistemas está directamente relacionado con la seguridad sanitaria de la humanidad y cuanto más se degrade la frontera de los ecosistemas silvestres, mayor será el riesgo. La Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y

Servicios de los Ecosistemas (IPBES) ha advertido que, de no tomarse medidas para frenar la pérdida de biodiversidad, la humanidad puede entrar en una “era de pandemias”, ya que las vacunas no están diseñadas para atacar la raíz del problema (IPBES, 2020).

2. Medios de implementación para la conservación de los ecosistemas terrestres

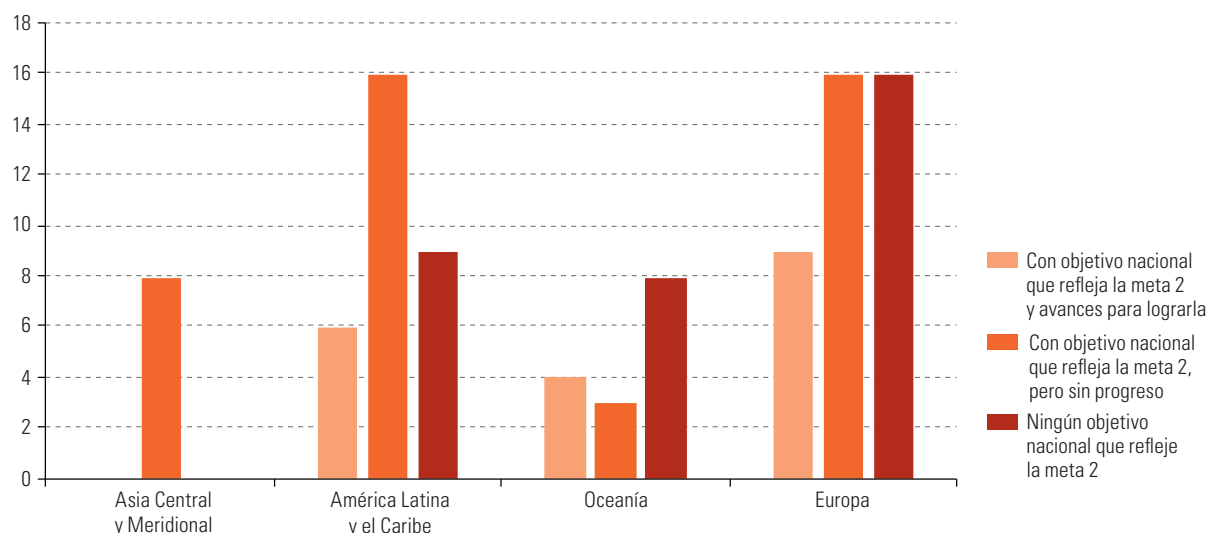
La falta de medios de implementación para las políticas orientadas a frenar la degradación y la pérdida de biodiversidad ha sido reconocida como una de las mayores trabas a los esfuerzos para alcanzar las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, que fueron diseñadas sobre la base de un análisis de los beneficios que la naturaleza brinda al bienestar humano y, por ende, trascienden la mera conservación de la diversidad biológica. Esas metas presentan los elementos de conexión entre la biodiversidad y el desarrollo sostenible, sobre cuya base la región puede dar un salto hacia la integración de la biodiversidad en la planificación si avanza en la implementación de sus políticas y estrategias.

La contribución de los servicios ecosistémicos al bienestar humano y la economía sigue siendo poco entendida, lo que se refuerza en un ciclo negativo en que el valor de la naturaleza permanece invisible en la toma de decisiones, en todos los niveles. Por ejemplo, las métricas de desarrollo que suelen guiar a los gobiernos, como el PIB, no incluyen variables ni dimensiones ambientales (como servicios ambientales, costos de la degradación o gastos defensivos). La integración de las dimensiones de los ecosistemas, la diversidad biológica y sus múltiples servicios ambientales en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo y las estrategias debe ser parte de un proceso esencial para revertir la inercia de este ciclo negativo. En este propósito, los indicadores y la contabilidad ambiental-económica son instrumentos importantes.

En América Latina y el Caribe, seis países informaron haber establecido objetivos o metas nacionales que integran la biodiversidad y muestran avances hacia su cumplimiento mediante sus estrategias y planes de acción nacionales de biodiversidad. Otros 16 países informaron la existencia de al menos una meta nacional, pero un progreso insuficiente para alcanzarla (véase el gráfico III.16). Este proceso es crucial para aumentar la coherencia entre políticas que vinculen el corto con el largo plazo, reducir la fragmentación y ampliar la coordinación entre distintos sectores de gobierno, así como en la gobernanza público-privada. Es, por lo tanto, un medio de implementación que contribuye al gran impulso para la sostenibilidad; su puesta en marcha implica un proceso complejo, pero la región muestra, al igual que Europa, un alto interés en desarrollarlo. La integración de la biodiversidad para el bienestar fue el lema de la decimotercera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que se realizó en 2016, presidida por México, que trató temas referentes a los sectores de agricultura, silvicultura, pesca y acuicultura y turismo, y otros transversales, como la salud. Algo similar ocurrió en la decimocuarta reunión de la Conferencia de las Partes, presidida por Egipto en 2018, en lo referente a los sectores de la energía, la minería, la infraestructura, la manufactura y el procesamiento. Estos esfuerzos de incorporación del tema de la biodiversidad pueden marcar un punto de inflexión, indispensable para la recuperación verde y la transición hacia un desarrollo sostenible.

La crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 agravó la tendencia negativa del promedio de los presupuestos ambientales de los gobiernos centrales de un grupo de países de la región⁷ en el período 2016-2020 con una reducción del 35% entre 2019 y 2020 (CEPAL, 2021b).

⁷ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico III.16**Número de países que han establecido metas nacionales de conformidad con la meta 2 de las Metas de Aichi en su estrategia nacional de biodiversidad y plan de acción, por región, a 2020***(En números)*

Fuente: Naciones Unidas, *Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General. Supplementary information* (E/2021/58), Nueva York, 2021 [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2021/secretary-general-sdg-report-2021-Statistical-Annex.pdf>.

Nota: Meta 2 de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica: para 2020, a más tardar, los valores de la diversidad biológica habrán sido integrados en las estrategias y procesos de planificación de desarrollo y de reducción de la pobreza nacionales y locales y se estarán integrando en los sistemas nacionales de contabilidad, según proceda, y de presentación de informes.

El flujo de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la biodiversidad a nivel mundial alcanzó en 2019 un monto de 6.600 millones de dólares, que implicaba una disminución del 14% en términos reales en comparación con el de 2018 (Naciones Unidas, 2021b). En la región, la AOD para la biodiversidad durante la primera década de este siglo fue inferior a 500 millones de dólares anuales y partir de 2010 presentó un importante incremento, que ha sido muy variable. A pesar de ser la región con mayor biodiversidad del mundo, América Latina y el Caribe ocupó el tercer lugar como receptora de estos apoyos en 2018 (984 millones de dólares), después de África y Asia. La región alcanzó un máximo de apoyos en 2017, cuando recibió 1.550 millones de dólares, cifra que disminuyó un 36,5% al año siguiente. La subregión de América del Sur canaliza la mayor parte de la AOD, seguida por Centroamérica y el Caribe; en 2018, América del Sur recibió el 78% de la AOD para la biodiversidad, mientras que Centroamérica y el Caribe recibieron solo el 14% y el 8%, respectivamente.

Por su parte, el sector financiero sigue sin desempeñar un papel preponderante en el fomento de acciones intersectoriales para la integración de la biodiversidad, aunque existe una tendencia incipiente a la implementación de mecanismos financieros para la biodiversidad. Se están impulsando múltiples herramientas y estrategias en la región apoyadas por la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que son innovadoras, pero requieren de voluntad política (véase el recuadro III.5). Los gobiernos deben utilizar su capacidad de convocatoria, fiscal y legislativa para impulsar acciones sostenibles y asociaciones efectivas que generen sinergias positivas con el sector financiero.

Recuadro III.5**Innovación en estrategias financieras para la biodiversidad apoyadas por la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Con el objetivo de cerrar la brecha en materia de financiamiento de la biodiversidad, la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN), del PNUD, un programa implementado en 40 países, ha desarrollado una metodología con equipos nacionales interdisciplinarios para adaptarla a los contextos nacionales, diseñando estrategias y soluciones financieras priorizadas. En América Latina y el Caribe, la metodología se aplica en la Argentina, Belice, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá y el Perú. La metodología ha generado 28 prácticas innovadoras e instrumentos para la movilización de recursos en estos países, que abarcan desde subsidios positivos e instrumentos de deuda, de capital y de gestión de riesgos hasta instrumentos fiscales, de mercado o normativos. Algunos ejemplos son: i) los bonos temáticos que ayudan a las áreas protegidas en Costa Rica; ii) el rastreador de inversión pública e impacto en biodiversidad de Belice; iii) las formas en que Colombia aprovecha las regalías mineras para ayudar a proteger la naturaleza; iv) el canje de deuda en el Ecuador y Belice, y v) las obras de infraestructura para la biodiversidad financiadas con impuestos en el Perú.

Fuente: Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN), "BIOFIN Around the World" [en línea] <https://www.biofin.org/index.php/biofin-around-world>.

En escenarios de colapso parcial de los ecosistemas, disminuyen todas las proyecciones de crecimiento del PIB mundial a 2030 (caídas proyectadas del 10% en los países de ingresos bajos y del 7,3% en los de ingresos bajo-medios) (Banco Mundial, 2021b). Por el contrario, la combinación de políticas como la reorientación y la eliminación de los subsidios perjudiciales a los agricultores, las modalidades forestales de pago de carbono mundiales y locales, y las inversiones públicas en investigación y desarrollo puede evitar hasta el 50% de la conversión de tierras naturales y aumentar en un monto de entre 50.000 y 150.000 millones de dólares el PIB real mundial en 2030 (Banco Mundial, 2021b).

Se requiere una transformación integral, que debe abarcar desde los sistemas financieros y los incentivos que promueven una agricultura no sostenible, la gobernanza de las instituciones asociadas a los sistemas agropecuarios y la innovación, tecnificación y diversificación de la agricultura —en especial promoviendo soluciones basadas en la naturaleza— hasta la forma de medir el progreso para integrar las contribuciones del patrimonio natural, considerando el bienestar de forma multidimensional. En la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas, realizada en 2021, se destacó la importancia de las soluciones basadas en la naturaleza para impulsar una agricultura favorable a la naturaleza. En el marco de esa reunión, se comprometieron acciones públicas y privadas en torno a varios grupos de soluciones, en ámbitos como agroecología, agrobiodiversidad, ganadería sostenible, innovación, suelos, cadenas de suministro de alimentos libres de deforestación y conversión, nexo entre la tierra y el agua dulce, y reutilización del apoyo público a la alimentación y la agricultura (Naciones Unidas, 2021d). Estos esfuerzos se deben combinar con la transformación de los patrones de consumo y producción, regulando y fomentando la disponibilidad de información sobre los efectos de los productos en la naturaleza y las comunidades locales, y sistemas de trazabilidad para que los consumidores puedan acelerar las transformaciones.

E. Conclusiones

La revisión de los Objetivos 4 y 5 permite combinar el análisis de dos conjuntos de metas que, si bien pertenecen al mismo pilar de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el pilar social, tienen enfoques claramente diferentes, por cuanto la educación de calidad es un objetivo eminentemente sectorial, lo que contrasta con uno transversal como es la igualdad de género. En ambos casos, se

destaca el claroscuro que se observa en la presencia, por un lado, de significativos avances en los primeros años de implementación de la Agenda 2030 en aspectos como la cobertura educativa en los niveles primario y secundario, y los esfuerzos en los niveles preprimario y terciario (aunque con problemas de inclusión y calidad), así como en aspectos como la inserción laboral de las mujeres con miras a su mayor participación económica, que contrastan, por otro lado, con el freno e incluso el retroceso en relación con esos avances como resultado de los efectos de la pandemia de COVID-19.

En ese contexto, los dos grupos poblacionales vinculados a los Objetivos 4 y 5, estudiantes y mujeres, han enfrentado algunos de los mayores efectos indirectos de las medidas de distanciamiento social, que han sido muy desiguales, en la medida en que replican los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social. Más aún, dichos efectos han sido significativamente mayores en grupos excluidos (personas en situación de pobreza, migrantes, personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes y habitantes de zonas rurales, entre otros). Entre la población estudiantil, se han observado efectos diferentes derivados del cierre de aulas y la necesidad de recurrir a la teleeducación, que no es posible llevar adelante adecuadamente ante la falta de acceso a la conectividad, al equipamiento, a la disponibilidad de espacios adecuados y de las imprescindibles capacidades para el uso eficiente de esa tecnología.

En el caso de las mujeres, los efectos se han evidenciado en varios frentes y se inician con el incremento de la desocupación en empleos remunerados y el tránsito hacia una mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, e incluso remunerado en el área de salud. En este sector, se observa una clara sobrerrepresentación de las mujeres en la primera línea de respuesta a la pandemia, lo que ha motivado un retorno a la visión patriarcal de la distribución sexual del trabajo, que ha sido acompañado por el incremento de otros riesgos, como la mayor exposición a la violencia y el abuso en el ámbito familiar.

Es relevante enfrentar estos problemas, por el papel potenciador que tienen la igualdad de género y la educación de calidad en procesos de inserción social que, a su vez, favorecen el cumplimiento de otros ODS en la visión integral de la Agenda 2030. Esto es particularmente importante en lo referente a romper círculos viciosos de pobreza e impulsar la inserción laboral y productiva en mejores condiciones, lo que a largo plazo repercute en el acceso a un mayor nivel de bienestar en otros ámbitos incluidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En ambos casos, los retos de mantener los esfuerzos para garantizar el acceso a una educación de calidad y a la igualdad de género al mismo tiempo que se enfrentaba la pandemia vinieron acompañados de aprendizajes en diversos ámbitos, ya que en muy corto tiempo se implementaron medidas tendientes a paliar los efectos negativos de las restricciones impuestas para responder a la pandemia mediante una amplia gama de acciones de política pública. Es relevante trasladar esta respuesta ante la coyuntura a una estrategia estructural; por ejemplo, institucionalizando las estrategias innovadoras en ámbitos como la teleeducación o el acompañamiento a distancia a estudiantes y mujeres, lo que a su vez podría impulsar una homologación de la calidad educativa, así como una mayor cobertura efectiva de la atención en ambas temáticas.

Por otra parte, en cuanto a los Objetivos 14 y 15, los desafíos que se observan corresponden más bien a un enfoque estructural. Si bien los esfuerzos en estos ámbitos no han estado exentos de los efectos indirectos de la pandemia —principalmente asociados a las restricciones presupuestarias derivadas del estancamiento de las economías, que han afectado negativamente los recursos disponibles de la asistencia oficial para el desarrollo, así como de la reorientación del gasto público a otros rubros urgentes y al aumento de la explotación ilegal de los recursos naturales—, los desafíos más relevantes siguen estando presentes en la visión de largo plazo. Por otra parte, las dificultades de comunicación



y de operación de manera presencial de entidades gubernamentales debilitaron los mecanismos de vigilancia del cumplimiento de normativas, lo que se ha traducido, por ejemplo, en el aumento de la tala y la minería ilegales.

Esos retos se manifiestan en la insuficiente valoración de los servicios ecosistémicos —que benefician a las personas por su contribución a la satisfacción de necesidades básicas y culturales—, ya sea por falta de comprensión o de priorización, lo que conduce a una limitada articulación de las políticas económicas y sociales con los temas ambientales. Esto se refleja, por ejemplo, en la insuficiencia de regulaciones para la protección ambiental o en la implementación de políticas económicas y sociales incoherentes con el uso sostenible del patrimonio natural, como los subsidios que promueven la sobrepesca y la pesca ilegal, no declarada o no reglamentada, o los incentivos a la sobreexplotación de recursos en áreas de alta marginación social.

En lo referente a las metas asociadas a la protección de los ecosistemas marinos se observan más desafíos que avances y aún no existe una clara visión sobre la relevancia de conservar la integridad de los océanos, mares y recursos marinos por el papel que desempeñan y la utilidad que representan para las personas a través de las actividades económicas de la pesca y el turismo sostenibles, así como por su contribución a la protección ante el riesgo de desastres, como es el caso de los manglares. Lo anterior se refleja en la insuficiencia de las acciones tendientes, por ejemplo, a revertir la contaminación marina por plásticos o descargas contaminantes, o bien a conservar las áreas marinas protegidas y los manglares, así como a revertir la sobreexplotación de algunas especies. En estos aspectos aún hay mucho por hacer en la región.

En materia de los ecosistemas terrestres, destaca la combinación de avances significativos pero insuficientes para lograr trayectorias de progreso que permitan alcanzar las metas asociadas a la reducción de la deforestación, la conservación sostenible de los bosques y la protección de especies amenazadas por el cambio de uso del suelo y la sobreexplotación. Los limitados avances se dan con una insuficiente disponibilidad de medios de implementación para frenar la degradación y la pérdida de la biodiversidad, por cuanto las herramientas fiscales y legislativas resultan débiles para incentivar las acciones necesarias para alcanzar las metas correspondientes a estos ODS. En contraste, los flujos mundiales de incentivos destinados a actividades productivas y económicas potencialmente perjudiciales para la biodiversidad son entre cinco y seis veces mayores y existen o se entregan desde hace mucho más tiempo.

Los problemas para abordar la pérdida y la degradación de los ecosistemas y sus recursos son complejos por su interdependencia, que sobrepasa los límites territoriales definidos políticamente, el carácter acumulativo de los impactos en la biodiversidad, el conocimiento imperfecto sobre cuál es el umbral de perturbación que los ecosistemas pueden procesar, los diferentes tiempos de respuesta y la frecuente carencia de información para el seguimiento de su evolución. Esto contrasta con el creciente consenso de que el planeta está en un decenio crucial para implementar los cambios necesarios; de no hacerlos, la trayectoria podría volverse irreversible desde el punto de vista ecológico o excesivamente costosa desde los puntos de vista económico y social.

En síntesis, a los efectos pandemia, en materia de crecimiento económico, empleo y pobreza, se suman tres grandes crisis silenciosas: la pérdida de al menos un año de escolaridad por parte de una generación de estudiantes, el aumento de la violencia y los abusos de género, y las dificultades para frenar la pérdida y la degradación de la biodiversidad y dar seguimiento a las acciones que permitan su uso sostenible, garantizando el bienestar de las generaciones actuales y las futuras. Estas tres crisis agregan nuevos obstáculos al ya difícil avance hacia el logro de los ODS en 2030.

Bibliografía

- Alongi, D. (2014), “Carbon sequestration in mangrove forests”, *Carbon Management*, vol. 3, N° 3, Milton Park, Taylor & Francis.
- Banco Mundial (2021a), *Actuemos para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- _____(2021b), “The Economic Case for Nature”, Washington, D.C. [en línea] <https://www.worldbank.org/en/topic/environment/publication/the-economic-case-for-nature>.
- Bernstein, J. y otros (2021), *Strengthening Equity in the Post-2020 Global Biodiversity Framework*, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), “Guía metodológica sobre las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe”, Santiago, en prensa.
- _____(2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- _____(2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2021b), “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago.
- _____(2021c), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- _____(2021d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2021e), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago.
- _____(2021f), “La pandemia en la sombra: femicidios o feminicidios ocurridos durante 2020 en América Latina y el Caribe”, Santiago.
- _____(2021g), *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3), Santiago.
- _____(2021h), “La pérdida de los bosques de América Latina y el Caribe 1990-2020: evidencia estadística”, *Temas estadísticos de la CEPAL*, N° 2, Santiago.
- _____(2021i), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- _____(2020a), “Compromiso de Santiago”, Santiago, enero [en línea] https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf.
- _____(2020b), “Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos”, Santiago.
- _____(2020c), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- _____(2019b), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- _____(2019c), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- _____(2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____(2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), “La pandemia por la COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe”, *Nota Técnica*, N° 1, Santiago.

- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), “Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- Cisneros-Montemayor, A. (2021), “Cómo apoyar a las comunidades pesqueras sin usar subsidios perjudiciales”, documento presentado en el evento “¿Qué dice la evidencia sobre los efectos de los subsidios perjudiciales a la pesca en América Latina y el Caribe?”, The Pew Charitable Trusts/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 20 de octubre [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_andres_cisneros.pdf.
- Cisneros-Montemayor, A. y otros (2020), “Changing the narrative on fisheries subsidies reform: enabling transitions to achieve SDG 14.6 and beyond”, *Marine Policy*, vol. 117, Ámsterdam, Elsevier.
- Dasgupta, P. (2021), *The economics of biodiversity: the Dasgupta Review, Abridged version*, Londres, HM Treasury.
- Dempsey, J., T. Martin y U. Sumaila (2020), “Subsidizing extinction?”, *Conservation Letters*, vol. 13, N° 1, Hoboken, Wiley.
- Deutz, A. y otros (2020), *Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap*, Chicago, Paulson Institute/The Nature Conservancy/Cornell Atkinson Center for Sustainability.
- Eakin, M., H. Sweatman y R. Brainard (2019), “The 2014-2017 global-scale coral bleaching event: insights and impacts”, *Coral Reefs*, vol. 38, Berlín, Springer.
- Escobar, R. (2021), “Perú: bosques de comunidades indígenas salvan a poblaciones de Loreto durante la pandemia”, Menlo Park, Mongabay, 2 de febrero [en línea] <https://es.mongabay.com/2021/02/bora-comunidades-indigenas-loreto-bosque-pandemia-peru/>.
- Ezcurra, P. y otros (2016), “Coastal landforms accumulation of mangrove peat increases coastal sequestration and storage”, *Proceedings of the Academy of Science of the United States of America (PNAS)*, vol. 113, N° 16, Washington, D.C., Academia Nacional de Ciencias (NAS).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2021), “FAO Remote Sensing Survey reveals tropical rainforests under pressure as agricultural expansion drives global deforestation”, Roma [en línea] <https://www.fao.org/3/cb7449en/cb7449en.pdf>.
- (2020), *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020: principales resultados*, Roma.
- FIP/Adelphi/WWF (Fundación Ideas para la Paz/Adelphi/Fondo Mundial para la Naturaleza) (2021), “Un clima peligroso: deforestación, cambio climático y violencia contra los defensores ambientales en la Amazonía colombiana. Resumen ejecutivo”, Bogotá.
- FMCN y otros (Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza y otros) (2014), “Capítulo 04: manglares”, *Números Naturales*, Ciudad de México [en línea] <https://losnumerosnaturales.org/manglares.html>.
- Foro Económico Mundial (2021), *The Global Risks Report, 2021*, Ginebra.
- García, S. (2020), “COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe”, *COVID-19: Serie de Documentos de Política Pública*, N° 20, Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Gatti, L. y otros (2021), “Amazonia as carbon source linked to deforestation and climate change”, *Nature*, N° 595, Berlín, Springer.
- Gilbert, R. (2021), “How a fisheries subsidies agreement could address the negative impact of distant-water fishing (DWF) in Latin America and the Caribbean”, documento presentado en el evento “¿Qué dice la evidencia sobre los efectos de los subsidios perjudiciales a la pesca en América Latina y el Caribe?”, The Pew Charitable Trusts/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 20 de octubre [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_reyna_gilbert.pdf.
- Global Witness (2020), *Defending tomorrow: the climate crisis and threats against land and environmental defenders*, Londres, julio [en línea] <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>.

- Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2021), *Las juventudes latinoamericanas y caribeñas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: una mirada desde el sistema de las Naciones Unidas* (LC/TS.2021/74), Santiago, Naciones Unidas.
- ICCA Consortium (2021), *Territories of Life: 2021 Report*, Genolier.
- IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2020), *Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, P. Daszak y otros (eds.), Bonn.
- Lapointe, B. y otros (2019), "Nitrogen enrichment, altered stoichiometry, and coral reef decline at Looe Key, Florida Keys, USA: a 3-decade study", *Marine Biology*, vol. 166, Berlín, Springer.
- McFarland, W., S. Whitley y G. Kissinger (2015), "Subsidies to key commodities driving forest loss: implications for private climate finance", *Working Paper*, Londres, Overseas Development Institute (ODI) [en línea] <https://cdn.odi.org/media/documents/9577.pdf>.
- Mendoza, H. y otros (2020), "Does land-use change increase the abundance of zoonotic reservoirs? Rodents say yes", *European Journal of Wildlife Research*, vol. 66, N° 1, Berlín, Springer.
- Mongabay Latam (2021), "Mapas del delito: vigilancia satelital revela el violento impacto de la deforestación en tierras indígenas", 12 de julio [en línea] <https://es.mongabay.com/2021/07/mapas-del-delito-deforestacion-pandemia-pueblos-indigenas-bosques/>.
- Naciones Unidas (s/fa), "Desafíos globales: océanos y derecho del mar" [en línea] www.un.org/es/global-issues/oceans-and-the-law-of-the-sea.
- (s/fb), "Indicadores priorizados para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://agenda2030lac.org/estadisticas/indicadores-priorizados-seguimiento-ods.html>.
- (2021a), *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, Nueva York.
- (2021b), *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: informe del Secretario General* (E/2021/58), Nueva York.
- (2021c), *Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary General. Supplementary Information* (E/2021/58), Nueva York [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2021/secretary-general-sdg-report-2021--Statistical-Annex.pdf>.
- (2021d), "Soluciones. Grupos de soluciones: propuestas que marcan la diferencia" [en línea] <https://foodsystems.community/es/game-changing-propositions-solution-clusters/>.
- (2020), *Declaración sobre la conmemoración del 75° aniversario de las Naciones Unidas* (A/RES/75/1), Nueva York.
- (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- NESDIS (Servicio Nacional de Satélites, Datos e Información sobre el Medio Ambiente) (2022), "Coral reef watch satellite monitoring and modeled outlooks" [en línea] <https://coralreefwatch.noaa.gov/>.
- Neidhöfer, G., N. Lustig y M. Tommasi (2021), "Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America", *Documento de Trabajo*, N° 148, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- (2020), "Intergenerational transmission of lockdown consequences: prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America", *CEQ Working Paper series*, N° 99, Nueva Orleans, Universidad de Tulane.
- O'Callaghan B. y E. Murdock (2021), *Are we building back better? Evidence from 2020 and pathways to inclusive green recovery spending. Summary for policymakers*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Ginebra [en línea] <https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/are-we-building-back-better-evidence-from-2020-and-pathways-for-inclusive-green-recovery-spending/>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), *Biodiversity, Natural Capital and the Economy: A Policy Guide for Finance, Economic and Environment Ministers*, París.
- (2020), *A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance*, París.
- PCA (Panel Científico por la Amazonia) (2021), *Amazon Assessment Report 2021: Executive Summary*, C. Nobre y otros (eds.), Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), "América Latina y el Caribe: una superpotencia de biodiversidad. Un documento de política", Nueva York.
- PNUD y otros (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros) (2018), *Protected Planet Report 2018: Tracking Progress towards Global Targets for Protected Areas*, Nairobi.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2016), *El estado de la biodiversidad en América Latina y el Caribe: una evaluación del avance hacia las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica*, Nairobi.

- Romero P. y O. Melo (2021), "Can a territorial use right for fisheries management make a difference for fishing communities?", *Marine Policy*, vol. 124, Ámsterdam, Elsevier.
- Rubio, A., R. Ávila-Flores y G. Suzán (2014), "Responses of small mammals to habitat fragmentation: epidemiological considerations for rodent-borne hantaviruses in the Americas", *EcoHealth*, vol. 11, Berlín, Springer.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2020), *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5*, Montreal.
- Siqueira-Gay, J. y L. Sánchez (2021), "The outbreak of illegal gold mining in the Brazilian Amazon boosts deforestation", *Regional Environmental Change*, vol. 21, Berlín, Springer.
- Spalding, M. y L. Maricé (eds.) (2021), *The State of the World's Mangroves 2021*, Alianza Mundial de los Manglares.
- Stehr, A. (2020), "Efectos del represamiento de ríos en los países de América Latina y el Caribe sobre la biodiversidad, el agua, la alimentación y la energía", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_sra._alejandra_stehr.pdf.
- Sumaila, U. R. y otros (2019), "Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies", *Marine Policy*, vol. 109, Ámsterdam, Elsevier, noviembre [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103695>.
- Tambutti, M. y J. Gómez (eds.) (2020), "The outlook for oceans, seas and marine resources in Latin America and the Caribbean: conservation, sustainable development and climate change mitigation", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/167)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- The Pew Charitable Trusts/SYSTEMIQ (2020), *Breaking the Plastic Wave: A Comprehensive Assessment of Pathways Towards Stopping Ocean Plastic Pollution*, Filadelfia.
- Torres-Rojo, J. M. (2021), "Illegal logging and the productivity trap of timber production in Mexico", *Forests*, vol. 12, N° 838, junio [en línea] <https://doi.org/10.3390/f12070838>.
- Trucco, D. y A. Palma (eds.) (2020), "Infancia y adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/18/Rev.1)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) (2021), "Índice de Lista Roja" [en línea] <https://www.iucnredlist.org/es/assessment/red-list-index>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021a), *Reimagining Our Futures Together: A New Social Contract for Education*, París.
- (2021b), "Las respuestas educativas nacionales frente a la COVID-19: el panorama de América Latina y el Caribe", Santiago.
- (2020a), "How many students are at risk of not returning to school?: advocacy paper", *UNESCO COVID-19 Education Response*, París.
- (2020b), *Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales*, París.
- UNESCO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otros) (2021), *What's Next? Lessons on Education Recovery: Findings from a Survey of Ministries of Education amid the COVID-19 Pandemic*, París.
- Watson, A. J. y otros (2020), "Revised estimates of ocean-atmosphere CO₂ flux are consistent with ocean carbon inventory", *Nature Communications*, vol. 11, N° 4422, septiembre [en línea] <https://doi.org/10.1038/s41467-020-18203-3>.
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza) (2020), *Living Planet Report 2020: Bending the Curve of Biodiversity Loss*, Almond, R., M. Grooten y T. Petersen (eds.), Gland.
- (2018), *Informe Planeta Vivo 2018: apuntando más alto*, M. Grooten y R. Almond (eds.), Gland.

CAPÍTULO IV

Avances institucionales en los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Introducción

A. Mecanismos para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

B. Participación de la sociedad civil

C. Contribuciones del sector privado a la implementación de la Agenda 2030

D. Órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la CEPAL

E. Lecciones de los avances institucionales

Bibliografía

Anexo IV.A1

Introducción

En los capítulos anteriores se describieron los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe, subrayando los retrocesos que se han producido en los ámbitos económico, social y ambiental, y se enfatizó en la necesidad de redoblar esfuerzos para lograr una recuperación sostenible. Asimismo, se analizó el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2030 tanto desde un punto de vista comprehensivo, que abarca los 17 Objetivos, como por medio de análisis detallados en materia de la centralidad de la educación, la igualdad de género y la conservación de la biodiversidad.

En el presente capítulo se revisan los avances institucionales en lo referente a los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, se examina el estado de los mecanismos para la implementación de la Agenda 2030 y su seguimiento en la región, analizando con especial interés la participación de la sociedad civil, la contribución del sector privado y el aporte de los órganos subsidiarios y las reuniones intergubernamentales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Adicionalmente, se incluye una sección en la que se destacan las lecciones en materia de los avances institucionales y, entre otros aspectos, se describen el papel fundamental de los gobiernos locales y subnacionales, y los aportes de la Comunidad de Práctica sobre los exámenes nacionales voluntarios. Por último, se hace referencia al compromiso que han exhibido los países de la región con la Agenda 2030 en el contexto de la pandemia mediante los exámenes nacionales voluntarios y a los retos que enfrentan los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe en relación con los ODS.

A. Mecanismos para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El fortalecimiento de los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implica la concreción de alianzas mundiales para el desarrollo sostenible con todos los actores relevantes, así como la creación y el desarrollo de mecanismos institucionales para asegurar el logro de todos los ODS, haciendo realidad la integralidad de la Agenda 2030 (Objetivo 17). Como se indicó en el cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (CEPAL, 2021a), los países de la región emprendieron acciones en dos ámbitos: i) la creación o actualización de arreglos institucionales para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 y ii) la incorporación de los ODS en los planes nacionales de desarrollo o la alineación de esos planes con los ODS. Hacia 2019, 27 de los 33 países de la región habían creado un mecanismo institucional encargado de la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 o habían delegado dicha tarea a una institución que ya existía. Hasta noviembre de 2021, no se observaban cambios en los mecanismos respecto de lo informado en 2020 (véanse el mapa IV.1 y el cuadro IV.A1.1 del anexo).

Mapa IV.1 América Latina y el Caribe: mecanismos de coordinación para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, noviembre de 2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.

Desde la concepción de la Agenda 2030 se ha subrayado que los ODS no podrán alcanzarse si solo se trabaja desde los gobiernos centrales. Como se recoge en la mayoría de los exámenes nacionales voluntarios de los países de América Latina y el Caribe presentados ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, es necesario contar con la participación de todos los niveles de las administraciones subnacionales y locales (CEPAL, 2019a)¹, junto con todos los actores relevantes para el desarrollo sostenible. Por ello, los ODS promueven la participación de la sociedad en su conjunto, a través de alianzas, plataformas y redes transnacionales: sociedad civil, sector privado, comunidad académica, sindicatos, partidos políticos, organismos internacionales, asociaciones y organizaciones confesionales (CEPAL, 2019a)².

¹ Véase Naciones Unidas (2015), párrs. 79, 80 y 84.

² Véase la meta 17.17: Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

B. Participación de la sociedad civil

La Agenda 2030 propone una “Alianza Mundial revitalizada” para resguardar el cumplimiento de los ODS (Naciones Unidas, 2015, párr. 39) y afirma que, en este viaje, “nos acompañarán los gobiernos, así como los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las empresas y el sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población” (Naciones Unidas, 2015, párr. 52).

La Agenda 2030 subraya que los procesos de seguimiento y examen de los ODS a todos los niveles deberán ser “abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas y apoyarán la presentación de informes por todas las partes interesadas pertinentes” (Naciones Unidas, 2015, párr. 74, letra d). En este marco, a escala regional, en América Latina y el Caribe destacan como espacios relevantes de inclusión de la sociedad civil el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible y los órganos subsidiarios y las reuniones intergubernamentales de la CEPAL. Estos han promovido y permitido el logro de importantes acuerdos institucionales multiactor, como los alcanzados en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, así como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

1. Mecanismo de participación en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible

El Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible tiene su origen en la reunión de la sociedad civil de América Latina y el Caribe convocada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la CEPAL en la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (Ciudad de México, 2017). En esa oportunidad, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil decidieron iniciar un proceso autónomo de deliberación con la finalidad de acordar un mecanismo institucional para dialogar con los Gobiernos y demás actores relevantes de la región. En el período anterior a la Segunda Reunión del Foro, se formuló una propuesta de modalidades para la participación de la sociedad civil y se creó una comisión transitoria, encargada de coordinar el proceso. En la reunión de la sociedad civil, durante la Segunda Reunión del Foro (Santiago, 2018), se acordó y adoptó la estructura del mecanismo y su dinámica de funcionamiento, que fueron finalmente aprobadas por los participantes de la reunión de la sociedad civil de la Tercera Reunión del Foro, celebrada en Santiago en 2019 (véase el cuadro IV.1)³.

El Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil es construido de manera autónoma por la propia sociedad civil y toma como ejemplo, entre otros, el Mecanismo de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Región de Asia y el Pacífico y las experiencias de algunos órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la CEPAL⁴. Su objetivo principal es “contribuir a la garantía del derecho a la participación de forma significativa, democrática, sistemática, amplia, diversa y sostenida, y al derecho a la información de la sociedad civil organizada en torno a la implementación, monitoreo, reporte y evaluación de la agenda de desarrollo sostenible en la región y las plataformas relacionadas a la misma bajo el marco de Derechos Humanos, igualdad de género y criterios de sustentabilidad ambiental” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2018).

³ Véase, CEPAL, “Sociedad Civil” [en línea] <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es/actores/sociedad-civil>.

⁴ Véase “Asia Pacific Regional CSO Engagement Mechanism” [en línea] <http://asiapacificrcem.org/>.

Cuadro IV.1 Participación en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2017-2021

Reuniones del Foro	Participación
Primera, 2017, Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> - 789 participantes - 31 países de los 33 miembros del Foro - 208 delegados de Gobierno (un vicepresidente, ministros y autoridades) y el Presidente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas - 157 delegados de 39 organizaciones intergubernamentales (27 del sistema de las Naciones Unidas y 12 organismos intergubernamentales) - 288 representantes de 198 organizaciones de la sociedad civil - Invitados especiales del Foro Económico Mundial, UN Global Compact Network y organizaciones del sector privado
Segunda, 2018, Santiago	<ul style="list-style-type: none"> - 1.000 participantes - 28 países de los 33 miembros del Foro - 166 delegados de Gobierno (ministros y autoridades relevantes) - 13 miembros asociados - 119 delegados de organismos intergubernamentales (sistema de las Naciones Unidas y otros organismos) - 230 representantes de 179 organizaciones de la sociedad civil - Invitados especiales del Banco Mundial, UN Global Compact Network y organizaciones del sector privado
Tercera, 2019, Santiago	<ul style="list-style-type: none"> - 1.180 participantes - 25 países de los 33 miembros del Foro - 11 países como observadores - 153 delegados de Gobierno (ministros y autoridades de distintos niveles de gobierno) - 38 delegados de organismos intergubernamentales (sistema de las Naciones Unidas y otros organismos) - 230 representantes de 179 organizaciones de la sociedad civil - Invitados especiales y organizaciones del sector privado
Cuarta, 2021, virtual	<ul style="list-style-type: none"> - 1.368 participantes - Los 33 países miembros del Foro - 24 organismos intergubernamentales - 21 instituciones financieras de la región - 118 representantes del sector académico - 38 representantes del sector privado - 440 representantes de la sociedad civil de la región, Parlamentos y autoridades locales

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

Según sus reglas operacionales, el Mecanismo está abierto a “organizaciones, colectivos autónomos, movimientos sociales y redes locales, nacionales y regionales que trabajen por la justicia social, económica y ambiental, y en cualquiera de las tres dimensiones del Desarrollo Sostenible” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2018)⁵. No se exige a las organizaciones y actores ningún tipo de certificación, solo la adhesión al “compromiso de hacer avanzar la agenda bajo los principios de progresividad de los derechos humanos e interdependencia de las tres dimensiones del desarrollo” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2018), mediante la firma de un documento aprobado en la Primera Reunión del Foro.

En el Mecanismo se conformaron 20 grupos de trabajo (véase el cuadro IV.2). Cada dos o tres años, cada uno de estos grupos de trabajo elige un punto focal y su suplente para conformar una Mesa de Vinculación del Mecanismo, que tiene entre sus objetivos “garantizar que la sociedad civil de la región esté en todos los espacios regionales relevantes de seguimiento a la Agenda 2030, a través de la comunicación con CEPAL, los Estados Miembros y la Presidencia del Foro” (CEPAL, s/f).

⁵ Véanse los términos de referencia de la Mesa de Vinculación [en línea] http://foroalc2030.cepal.org/2019/sites/foro2019/files/tdr_mecanismo-mesadevinculacion_1.pdf.

Cuadro IV.2 Grupos de trabajo organizados por la sociedad civil de América Latina y el Caribe, 2018

Grupos de subregiones
Centroamérica, el Caribe hispanohablante y México
El Caribe anglófono y francófono
Zona andina
Cono Sur
Grupos de interés
Niñas, niños, adolescentes y jóvenes
Mujeres
Personas afrodescendientes
Personas mayores
Personas dedicadas a la actividad agropecuaria a pequeña escala, que viven en zonas rurales y costeras
Personas con discapacidad
Personas con VIH y personas afectadas por el VIH
Personas defensoras de derechos humanos y territorios
Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI)
Personas migrantes y desplazadas por desastres o conflictos
Pueblos indígenas
Redes, colectivos, organizaciones y plataformas de organizaciones no gubernamentales (ONG)
Sindicatos y personas trabajadoras, trabajadores del hogar y trabajadoras sexuales
Grupos temáticos
Economías sociales y solidarias
Educación, sector académico, ciencia y tecnología
Justicia ecológica y ambiental

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Valorización de los procesos de participación de la sociedad civil en las reuniones de los órganos subsidiarios de la CEPAL y el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible”, 2020, en prensa.

Desde la Primera Reunión del Foro en 2017, y a lo largo de los demás encuentros de los Gobiernos de la región en torno al seguimiento y examen de los ODS, las organizaciones de la sociedad civil han mostrado un activo compromiso e interés, que queda de manifiesto en las declaraciones formuladas en el marco del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible⁶.

En la “Declaración de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe: hacia el Foro Político de Alto Nivel 2019”, las organizaciones de la sociedad civil reconocen el carácter heterogéneo del Mecanismo y deciden expresarse como una sola voz en pos de objetivos compartidos. Señalan que son “grupos y colectivos con diversos intereses y diferencias” que se articulan “para encontrar los denominadores comunes que nos permitan actuar de forma conjunta, sin perder nuestra identidad y potenciando nuestros conocimientos, logrando un aporte unido, consistente y completo” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2019a). Dentro del Mecanismo, es posible reconocer una gran diversidad de organizaciones, ideas y orientaciones, lo que implica constantes desafíos para mantener los espacios de representatividad de sus múltiples expresiones (véase el cuadro IV.3).

Como parte de la expresión de la diversidad mencionada anteriormente y del ejercicio de deliberación compartida, en la declaración del Mecanismo de 2017 se hace alusión a las desigualdades étnico-raciales, territoriales y de género, así como a las desigualdades económicas y de clase (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2017). En la declaración de 2018, en tanto, se hace hincapié una vez más en la “desigualdad económica y social”, así como en las “violaciones de derechos” que afectan

⁶ Véase “Declaraciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe ante el Foro” [en línea] <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es/actores/sociedad-civil>.

principalmente a pueblos originarios, indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, pero también a trabajadoras del hogar y quienes viven en áreas rurales, entre otros (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2018b). En la declaración de 2019 se menciona la “justicia social, ambiental, económica y de género”, cuya no materialización se expresa en “altos índices de violencia y violaciones de derechos en todas las áreas, afectando a determinadas poblaciones y sus múltiples identidades” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2019b).

Cuadro IV.3

Clasificación de organizaciones del Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, según tipos de grupos y orientaciones, 2020

Orientación identitaria
Niñas, niños, adolescentes y jóvenes
Mujeres
Personas afrodescendientes
Personas mayores
Personas con discapacidad
Personas con VIH y personas afectadas por el VIH
Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI)
Personas migrantes y desplazadas por desastres o conflictos
Pueblos indígenas
Orientación territorial
Personas dedicadas a la actividad agropecuaria de pequeña escala, que viven en zonas rurales y costeras
Personas defensoras de derechos humanos y territorios
Orientación socioeconómica
Sindicatos y personas trabajadoras, trabajadores del hogar y trabajadoras sexuales
Orientación funcional
Redes, colectivos, organizaciones y plataformas de organizaciones no gubernamentales (ONG)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Valorización de los procesos de participación de la sociedad civil en las reuniones de los órganos subsidiarios de la CEPAL y el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible”, 2020, en prensa.

En las declaraciones también se observan posiciones estructurales que buscan “cambiar nuestro estilo de desarrollo”. Al respecto, por ejemplo, en la primera declaración se señala que “en la región somos testigos de un modelo de desarrollo extractivista basado en la explotación de las personas, de los territorios y de los bienes naturales” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2017). En las siguientes declaraciones se mencionan “los crecientes procesos de privatización”, las “políticas de austeridad”, el “endeudamiento público” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2018b), y la “ofensiva conservadora, fundamentalista, privatizadora y neoliberal” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2019b). En la última declaración se señala que “las políticas neoliberales adoptadas por la mayoría de los países de nuestra región impedían el logro de los ODS, por lo que hoy es aún más urgente un cambio radical en la acción de los gobiernos, y la puesta en marcha de un pacto mundial por la implementación de nuevos modelos de desarrollo” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2020).

Por otra parte, la progresiva incidencia del Mecanismo en las declaraciones gubernamentales formuladas en el contexto de las reuniones del Foro se expresa en la evolución de la cantidad de menciones a la sociedad civil y de las funciones que se le asignan. En 2017, se recuerda el carácter participativo e inclusivo de la Agenda 2030 y se recomienda “asegurar, según corresponda, una participación efectiva y significativa de las organizaciones de la sociedad civil, los ámbitos académicos y el sector privado en las próximas reuniones del Foro”, además de llamar a esos actores a “que sigan participando en la implementación” de la Agenda (CEPAL, 2017a). En 2018, se acogen “con beneplácito las contribuciones de todos los interesados”, incluida la sociedad civil (CEPAL, 2018, pág. 6). Al año siguiente (CEPAL, 2019b), en tanto, se suma a estos dos puntos, y a lo expresado anteriormente en torno a las desigualdades, el reconocimiento del Foro como un “ejemplo de la coordinación regional de múltiples actores” (pág. 8) y se advierte que se toma nota “de la labor de la sociedad civil para reforzar su participación” (pág. 10). En 2021, se destaca el papel de la sociedad civil en el fortalecimiento de la democracia, en el aseguramiento del goce de los derechos humanos por parte de todos y en la elaboración de “planes de recuperación que promuevan el desarrollo sostenible e impulsen un cambio transformador hacia sociedades pacíficas, justas e inclusivas” (CEPAL, 2021b, pág. 5).

En el marco de la evolución de las declaraciones gubernamentales en torno a la participación de la sociedad civil, destaca el impacto de la declaración de la sociedad civil en la Tercera Reunión del Foro, celebrada en 2019. En dicha declaración, bajo el nombre “Dos monólogos no hacen un diálogo”, se acusa a los gobiernos de su “pobre compromiso” con la sociedad civil, “legítimos actores del desarrollo sostenible, reconocidos mundialmente” (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2019b). La importancia de esa declaración tuvo efectos en el trabajo de la CEPAL con la sociedad civil y consolidó su papel como actor de intermediación entre la sociedad civil y los gobiernos.

2. Participación de la sociedad civil en tiempos de COVID-19

La sociedad civil latinoamericana, en el proceso de adaptación a las nuevas condiciones impuestas por la pandemia de COVID-19 y de recuperación de sus graves efectos sanitarios, sociales y económicos, ha orientado parte de sus acciones a la atención de las poblaciones más vulnerables, la comunicación sobre las medidas sanitarias, las prácticas de higiene y las medidas de cuarentena. Además, ha entregado suministros alimentarios a las poblaciones en situación de riesgo. Destaca, por ejemplo, que, frente al aumento de la violencia de género en el hogar debido al confinamiento, las organizaciones de mujeres y feministas han estado en la primera línea de respuesta comunitaria para apoyar a las víctimas de violencia doméstica y llevar mensajes de educación sobre salud pública a las mujeres. También ha sido importante el trabajo del sector académico y de diversas organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG) destinado a impulsar la consolidación de una renta básica universal y un ingreso básico de emergencia en la región.

La crisis sanitaria motivó una significativa reacción de las organizaciones de la sociedad civil que conforman el Mecanismo. Entre las necesidades expuestas en la declaración de 2020, se destaca el establecimiento de “políticas económicas progresivas”, mediante la “creación de impuestos a las ganancias y a las grandes fortunas para compensar la desigual distribución de la riqueza, cuya brecha entre pobres y ricos se está ampliando durante la pandemia” (primer punto), y “la promoción del trabajo decente [...], así como políticas de protección social destinadas a evitar el desempleo, reducir la informalidad laboral y el quiebre de las pequeñas y medianas empresas, y mecanismos para garantizar una renta mínima a la población más vulnerable en momentos de crisis” (segundo punto). También se reconocen otros problemas, como la violencia hacia las mujeres, niñas y niños (tercer punto), revelada y profundizada por la pandemia, y demandas ante la persistencia y profundización de la violación de

derechos fundamentales de “personas defensoras de la tierra y el medio ambiente” (cuarto punto) (Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 2020).

Por otra parte, también en el marco de la recuperación del COVID-19, la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y el Caribe (2021) ha propuesto la implementación de acciones en tres ámbitos de trabajo⁷:

- i) Efectos del COVID-19. Se considera redireccionar el trabajo operativo y técnico hacia la atención de los desafíos impuestos por la pandemia, tomando en cuenta las capacidades técnicas, logísticas y de acceso al territorio.
- ii) Consecución de un entorno favorable que permita el trabajo de las ONG. El desafío principal es la diversificación de las fuentes de financiamiento y la creación de alianzas novedosas que reemplacen los flujos tradicionales de ingresos.
- iii) Papel de la incidencia política. Para ampliar el rango de esa incidencia, se sugieren acciones relacionadas con los siguientes temas:
 - a) Cambio climático. Es necesario fortalecer las alianzas con todos los grupos de la sociedad, principalmente con los que se verán más afectados, a fin de ejercer una gobernanza efectiva y democrática para una gestión sostenible del medio ambiente, reducir el impacto socioambiental y elaborar políticas integrales de sostenibilidad de los recursos.
 - b) Nuevo contrato social. Se debe trabajar por un acuerdo transversal entre grupos socioeconómicos, territorios y generaciones, ayudar a alcanzar estrategias productivas resistentes y sostenibles, que den prioridad a la creación de empleos de calidad y ecológicos, y que adopten la transformación digital, y apostar por sistemas de protección social más amplios y eficaces, así como por un modelo de financiamiento para el desarrollo más sostenible, que trate de reforzar la gestión de la deuda pública.
 - c) Elaboración de una agenda de desarrollo de múltiples actores, en la que es esencial el apoyo a iniciativas de aprendizaje entre pares, el reconocimiento de las necesidades de los socios del desarrollo y la mayor transparencia entre esas necesidades e intereses.
 - d) Construcción de un nuevo multilateralismo desde abajo, basado en mecanismos de vinculación flexible con todos los actores (no estatales, de la sociedad civil y del sector privado).
 - e) Transparencia de la información. La sociedad civil latinoamericana ha solicitado a sus gobiernos transparencia en el manejo de datos relativos al COVID-19 y los planes de vacunación de la población.
 - f) Deuda externa. Considerando que, al cierre de 2020, la deuda pública de la región representaba el 79,3% del PIB y que esto pone en riesgo la recuperación pos-COVID-19 a mediano y largo plazo de las economías de América Latina y el Caribe, la sociedad civil ha apoyado las recomendaciones del informe del Secretario General sobre la sostenibilidad de la deuda externa de los países en desarrollo, pidiendo la creación de un mecanismo de renegociación de la deuda soberana bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Asimismo, se ha adherido a las propuestas de la CEPAL referidas a soluciones más inclusivas provenientes de las instituciones financieras internacionales, como una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG), activo de reserva del Fondo Monetario Internacional (FMI), que no generan deuda adicional ni suponen condicionalidades, para garantizar suficiente liquidez a las economías en desarrollo.

⁷ Esta red de coordinación reúne a organizaciones de algunos países de América Latina, más allá del marco del Foro. Véase Mesa de Articulación [en línea] <http://mesadearticulacion.org/>.

Para concluir, cabe destacar que, en el reciente informe del Secretario General, *Nuestra Agenda Común*, se formulan 12 compromisos de la Declaración sobre la Conmemoración del 75º aniversario de las Naciones Unidas y se elaboran propuestas clave en las que se reconoce la relevancia de la participación de la sociedad civil en el fortalecimiento del multilateralismo y en la renovación del sistema de las Naciones Unidas. Además, se subraya la importancia de su actuación a escala nacional para dar lugar a un contrato social renovado, con los derechos humanos como eje. El Secretario General destaca que “lo que se necesita en estos momentos no es una función de consulta y promoción, sino más bien que todas las partes del sistema de las Naciones Unidas incluyan directamente a la sociedad civil en la labor que realizan en todos los pilares de nuestras actividades. Esto requiere no solo cambiar la mentalidad, sino también la práctica establecida” (Naciones Unidas, 2021a, pág. 75).

C. Contribuciones del sector privado a la implementación de la Agenda 2030

El Objetivo 17 subraya el papel de las alianzas entre partes interesadas, incluidos los sectores público y privado, en la implementación de la Agenda 2030 y recalca en particular la experiencia de este último en la promoción y el financiamiento de los ODS. Impulsar prácticas con criterios de sostenibilidad, generar empleos formales y de calidad, introducir prácticas que aumenten la participación laboral de las mujeres, fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, incluso en los sectores de transición verde, y contribuir al financiamiento para el desarrollo sostenible mediante nuevos instrumentos y una contribución fiscal justa son áreas desde las cuales las empresas pueden apuntalar la implementación de la Agenda 2030.

Las aspiraciones transformadoras de la Agenda 2030 implican que las empresas no pueden simplemente relegar la sostenibilidad a sus áreas de responsabilidad social corporativa, sino que deben incorporarla de manera sistémica en sus modelos de negocio, culturas corporativas, prácticas empresariales e instrumentos de financiamiento. Diversas empresas líderes ya reconocen la necesidad de cambios para responder a los riesgos generados en su entorno de operaciones por los mismos desafíos que la Agenda 2030 busca resolver; entre ellos, las desigualdades económicas y sociales y las disrupciones causadas por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

En la reciente reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26), celebrada en Glasgow, quedó de manifiesto la creciente movilización de las empresas para comprometerse con prácticas sostenibles y establecer alianzas, incluso en sectores productivos específicos, a fin de fomentar cambios de largo plazo en sus modelos operativos. Un ejemplo es la *First Movers Coalition*, establecida en el marco del Foro Económico Mundial, que agrupa empresas en sectores cuyas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) son difíciles de mitigar con las tecnologías existentes y que representan alrededor de un tercio de las emisiones totales (como la aviación, la producción de acero, aluminio y concreto, el transporte marítimo y la industria del transporte). Los miembros de la coalición se comprometen con objetivos de reducción de emisiones y con la adquisición de tecnologías emergentes relevantes para su sector, al tiempo que buscan generar nuevos mercados para estas tecnologías y apalancar su poder de compra colectiva para enviar señales de mercado con el propósito de que las innovaciones puedan escalarse (Foro Económico Mundial, 2021). La *First Movers Coalition* aplica, en los hechos, un enfoque similar al del gran impulso para la sostenibilidad, que implica coordinar las políticas de oferta y demanda dentro del sector privado.

Además de reducir las emisiones en su sector específico, esas acciones empresariales pueden tener efectos positivos en diversos ODS. A modo de ilustración, el sector del cemento, uno de los principales insumos para la producción de concreto, es clave para las inversiones en infraestructura, incluida la infraestructura energética verde, servicios básicos y vivienda, y otros sectores con potencial de generar

empleo. Sin embargo, la producción de cemento representa el 8% de las emisiones mundiales totales de CO₂ (Lehne y Preston, 2018). Esta industria genera cerca de un cuarto de las emisiones de CO₂ derivadas de la actividad industrial y alcanza las mayores emisiones industriales por dólar de ingreso (Czigler y otros, 2020). Asimismo, implica una elevada demanda de extracción de arena y gravillas, cuyas tasas exceden ampliamente las tasas naturales de reabastecimiento, lo que genera un grave impacto sobre los ecosistemas fluviales y marinos (PNUMA, 2019).

Introducir mecanismos de eficiencia energética en el proceso productivo y escalar las innovaciones en reciclaje y producción de cementos verdes y otros materiales sostenibles de construcción permitiría reducir el impacto ambiental del sector y, a su vez, contribuir a múltiples ODS, como el Objetivo 11 de ciudades, el Objetivo 6 de agua y saneamiento o el Objetivo 8 de trabajo decente y crecimiento económico. Iniciativas como la *Concrete Action for Climate*, que agrupa 80 empresas del sector, trabajan para estos propósitos, estimulan la demanda de productos innovadores con bajas emisiones de carbono y promueven mecanismos de financiamiento y de política pública para fomentar la transición del sector.

Otro compromiso en el marco de la COP 26 fue el establecimiento de la *Glasgow Financial Alliance for Net Zero*, liderada por el Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Acción Climática y el Financiamiento. Esta alianza cuenta con la participación de 160 empresas del sector financiero que gestionan activos equivalentes a 70 billones de dólares. Las empresas participantes se comprometen a reorientar sus carteras hacia inversiones con cero emisiones netas, con el objetivo de canalizar los flujos financieros hacia la transición verde y baja en carbono (Naciones Unidas, 2021b).

Este compromiso surge en un contexto de creciente interés de los inversionistas en productos de financiamiento vinculado con los ODS u objetivos climáticos, incluidos los bonos verdes, sociales y sostenibles, la mayor parte de ellos emitidos por el sector público como se analiza en el capítulo V. La emisión mundial de bonos sostenibles aumentó de 11.600 millones de dólares en 2013 a 852.000 millones de dólares en 2021 (CEPAL, 2021c). En el tercer trimestre de 2021, las emisiones de bonos sostenibles en América Latina y el Caribe alcanzaron un valor de 15.500 millones de dólares, lo que corresponde al 7,8% del total mundial (CEPAL, 2021c). Sin embargo, la mayoría de las emisiones de ese tipo de bonos se concentró en las economías avanzadas.

El aumento del endeudamiento en muchos países de la región podría limitar las futuras emisiones de bonos soberanos verdes y sostenibles, lo que aumenta la importancia de la cooperación internacional. Por ejemplo, la CEPAL ha propuesto el establecimiento de un fondo fiduciario para los países de ingreso medio, en el marco del FMI, para redistribuir la reciente emisión de DEG de esta organización, con el objetivo de financiar proyectos de inversión para el desarrollo sostenible. El fondo fiduciario podría emitir bonos vinculados con los ODS y respaldados por los DEG en los mercados internacionales de capital y aprovechar el creciente interés de los mercados privados en invertir en instrumentos de este tipo (CEPAL, 2021c).

A su vez, es necesario adoptar medidas para asegurar que las iniciativas privadas produzcan cambios reales en la implementación de los ODS, lo que disminuiría el riesgo de ecoimpostura (*greenwashing*) en las prácticas de *marketing* y relaciones públicas de las empresas. Varias de estas iniciativas se lograrían mediante instancias de cooperación público-privada y de coordinación internacional y regional.

Es importante garantizar que las iniciativas para fomentar prácticas empresariales y flujos de financiamiento sostenibles lleguen más allá de las principales empresas multinacionales —entre ellas, las que cotizan en las bolsas valores— y queden sujetas a un escrutinio cada vez mayor de los inversionistas y accionistas con respecto a sus efectos en la sostenibilidad. Ese tipo de presión del público también debería aplicarse a las empresas estatales, sobre todo las que tienen fuerte presencia en sectores de altas emisiones, como la extracción de hidrocarburos. Por su parte, en las regiones en desarrollo, las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) no siempre acceden a la capacitación y las fuentes de financiamiento necesarias para que su desempeño se torne más

sostenible. Esto es particularmente importante, ya que estas empresas son muchas y concentran un elevado porcentaje del empleo (por ejemplo, en América Latina y el Caribe representan el 61% del empleo formal) (Dini y Stumpo, 2019).

Las grandes empresas pueden impulsar prácticas de trazabilidad y proporcionar incentivos y herramientas de capacitación en sus cadenas de suministro, incluso en cooperación con el sector público, para que las prácticas sostenibles se extiendan más allá de su casa matriz e incidan, por ejemplo, en el tejido de mipymes proveedoras de insumos y servicios. A nivel regional, instrumentos como el Acuerdo de Escazú desempeñan un papel importante para fomentar los mecanismos de consultas participativas entre actores y reforzar la rendición de cuentas sobre la conducta de empresas de todo tipo y tamaño.

La política pública también puede orientar la sostenibilidad empresarial. Las políticas para fomentar las empresas cooperativas y de la economía solidaria, incluso su productividad y escalabilidad, son un ejemplo. Sus modelos de negocios más democráticos e inclusivos y su presencia en sectores ecológicos son compatibles con la implementación de diversos ODS. Asimismo, la introducción de impuestos al carbono y acciones regulatorias puede orientar e incentivar las inversiones privadas en una senda sostenible y fomentar un cambio estructural verde, como ha argumentado la CEPAL en su propuesta de un gran impulso para la sostenibilidad. Aunado a políticas nacionales de desarrollo en este sentido, el compromiso de los países con los acuerdos mundiales, incluido el Acuerdo de París, es clave. Los débiles avances de los compromisos climáticos globales generan incertidumbre para las empresas y desincentivan los cambios en la inversión y las operaciones necesarias para reducir las emisiones de GEI y otros efectos negativos sobre el medio ambiente hacia 2030 y 2050.

Entre los ejemplos de acción pública, destacan las iniciativas de coordinación regional que pueden impulsar el fomento de industrias. Un ejemplo es el Plan de Autosuficiencia Sanitaria desarrollado por la CEPAL en respuesta a la solicitud de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El Plan busca reforzar las capacidades de producción y distribución de vacunas y medicamentos mediante plataformas y esfuerzos regionales en materia de regulación, ensayos clínicos y adquisiciones públicas, en diálogo con actores estatales, organizaciones internacionales y el sector privado (CEPAL, 2021d).

Un aumento de los criterios que hay que cumplir en materia de sostenibilidad y emisiones de GEI para acceder a mercados desarrollados, entre ellos la Unión Europea, podría incentivar cambios en la conducta de las empresas. Sin embargo, en el contexto de las asimetrías globales analizadas en el capítulo I, surge la preocupación sobre las barreras de comercio y sus efectos adversos sobre la capacidad exportadora de las empresas de las regiones en desarrollo, entre ellas las mipymes. La CEPAL propone fomentar nuevos tipos de cooperación internacional con la región, incluida la transferencia de tecnologías y capacidades verdes, lo que forma parte de mecanismos para la transición sostenible de las empresas.

Para avanzar en los mecanismos de transición empresarial sostenible y orientar el financiamiento a iniciativas que contribuyan a los ODS, otra área a la que se debe prestar atención es la armonización de las normas y métricas de información de la conducta empresarial sostenible. El aumento de interés en las inversiones sostenibles en las dimensiones ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) ha impulsado la proliferación de métricas de desempeño sostenible difíciles de comparar, convalidar y monitorear. Por ello, se observan diversas tentativas de armonización. En 2020, por ejemplo, el Foro Económico Mundial presentó, junto con las principales empresas de contabilidad del mundo, un marco de 21 métricas centrales y 34 métricas extendidas para la consideración de la membresía del Consejo Internacional Empresarial del Foro Económico Mundial (Foro Económico Mundial, 2020). Por su parte, el sector financiero cuenta con dos grupos de trabajo en materia de métricas: el Equipo de Tareas sobre la Divulgación de Información Financiera relacionada con el Clima (Task Force on Climate-related Financial Disclosures) y el Equipo de Tareas sobre la Divulgación de Información Financiera relacionada con la Naturaleza (Taskforce on Nature-related Financial Disclosure), que aspiran a cambiar la forma de evaluar los riesgos ambientales.

Otro ejemplo reciente en el marco de la COP 26 es el anuncio de la Fundación de las Normas Internacionales de Información Financiera de que establecerá un nuevo consejo internacional de normas de sostenibilidad, con el objetivo de armonizar las métricas y normas de información de las emisiones de carbono y establecer normas coherentes. Asimismo, durante la COP 26, el Secretario General de las Naciones Unidas anunció la creación de un panel de expertos de alto nivel para proponer normas claras para medir y analizar los compromisos de cero emisiones netas de carbono de los actores no estatales (Naciones Unidas, 2021c), marcando un espacio multilateral para avanzar con este objetivo.

Es importante que las nuevas métricas consensuadas incorporen enfoques emergentes que hasta hace poco tiempo eran escasamente abordados. Incluyen aspectos como la economía de la biodiversidad, en la que se destaca que los recursos ecosistémicos son activos muy poco contabilizados en las cuentas nacionales y en los balances empresariales (Dasgupta, 2021), y también el debate sobre la medición más precisa de la digitalización en las diferentes dimensiones de sostenibilidad. La búsqueda de métricas más precisas para conceptualizar, monitorear e informar sobre el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones es una preocupación compartida y expresada en los ODS, así como un área fructífera de diálogo entre los Estados, las empresas y otros actores en el marco de espacios coordinados por las Naciones Unidas y otros actores internacionales.

El sector privado no cuenta con un espacio formal en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, la CEPAL, en conjunto con el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, convoca desde 2017 diálogos público-privados para discutir los ODS analizados cada año, así como los principales desafíos de sostenibilidad de la región; entre ellos, los patrones de consumo y producción sostenibles, el financiamiento y seguimiento de los ODS, la recuperación verde y la inclusión digital. En 2019 se estableció el foro empresarial sobre los ODS para América Latina y el Caribe, que actúa como espacio regional para discutir el papel de actores del sector privado en la implementación de la Agenda 2030 y el fomento de alianzas público-privadas para avanzar en este sentido.

D. Órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la CEPAL

Las presidencias de los órganos subsidiarios de la CEPAL informan al Foro sobre las contribuciones relevantes para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel regional (CEPAL, 2016, párr. 4, inciso a). Estos órganos intergubernamentales examinan las diversas temáticas de las políticas públicas de la región, facilitan la cooperación y el aprendizaje entre pares a partir de las experiencias comparadas, adoptan consensos regionales en sus respectivas áreas de competencia y asignan mandatos a la Secretaría de la CEPAL (véase el cuadro IV.4).

En cuanto a la participación de la sociedad civil en los órganos subsidiarios y las reuniones intergubernamentales de la CEPAL que tratan los temas de igualdad de género, ambientales y sociales (incluidos los de educación), destacan los trabajos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, el Acuerdo de Escazú y la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es el principal foro intergubernamental sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la región. Es organizada por la CEPAL y cuenta con el apoyo de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Su objetivo principal es analizar la situación regional y subregional respecto de la autonomía y los derechos de las mujeres, presentar recomendaciones en materia de políticas públicas de igualdad de género y realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales. La primera Conferencia tuvo lugar en 1977, dando seguimiento a uno de los acuerdos del decimoséptimo período de sesiones

de la CEPAL, en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Esta Conferencia concluyó con un Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina. Hasta la fecha, se han celebrado 14 Conferencias Regionales, que han proporcionado un importante foro para el debate sobre la igualdad de género.

Cuadro IV.4 **Órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

Órganos subsidiarios y Comité Plenario
Comité Plenario
Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe
Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC)
Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe
Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe
Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe
Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
Reuniones intergubernamentales
Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe
Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe
Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible
Reuniones del 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)

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

En particular, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, aprobada durante la XIII Conferencia Regional, es de gran importancia para el avance de la Conferencia. Esta Estrategia constituye una herramienta para poner en práctica los compromisos asumidos y alcanzar los ODS de acuerdo con las prioridades de América Latina y el Caribe. El proceso participativo de elaboración de este documento fue inédito, incluso si se lo compara con otros órganos subsidiarios de la CEPAL. En el marco de la aprobación de la Estrategia de Montevideo, la región reconoce como medios de implementación no solo los asociados a la Agenda 2030 y, específicamente, el Objetivo 17, sino también la participación de las organizaciones de mujeres y feministas como una herramienta clave para el fortalecimiento de las democracias y para el diseño e implementación de políticas públicas con un enfoque de género. Este enfoque es innovador y de avanzada, pues considera la participación como un fin y como un medio para alcanzar mejores políticas y transformar las sociedades. En el marco de las conferencias, se realiza un seguimiento respecto de cómo se implementan estos compromisos a nivel nacional y regional. Los informes de los gobiernos también deben indicar si se ha trabajado o no con la sociedad civil en este ámbito.

Según lo estipulado en los estatutos de la Conferencia y, en consonancia con la normativa global en materia de participación de las organizaciones de la sociedad civil en las Naciones Unidas, las ONG pueden participar en la Conferencia Regional de las siguientes maneras: i) formando parte de las delegaciones nacionales, proceso que debe gestionarse en cada país y contar con la aprobación de los respectivos gobiernos; ii) en calidad de organizaciones con estatuto consultivo ante las Naciones Unidas, de acuerdo con las normas del Consejo Económico y Social, o iii) como observadoras, en virtud de su condición de redes regionales o subregionales reconocidas por su trayectoria en la implementación de la Agenda Regional de Género.

La Conferencia Regional sobre la Mujer ha permitido articular los compromisos asumidos a nivel nacional y regional e incluso ha sido fundamental para influir en las agendas mundiales. El Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, aprobado en Mar del Plata en 1994, fue un aporte fundamental de los Gobiernos de la región para la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. La Estrategia de Montevideo, por su parte, ha acelerado la implementación de los acuerdos plasmados tanto en la Agenda Regional de Género como en la Plataforma de Acción de Beijing (CEPAL, 2019c).

La metodología de incidencia política de la sociedad civil a nivel intergubernamental también se destaca como un logro en el trabajo entre las organizaciones de la sociedad civil y la CEPAL. Ello se evidencia en la creación del Fondo Regional de Apoyo a Organizaciones y Movimientos de Mujeres y Feministas, cuya formación se remonta a la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santo Domingo, 2013), cuando se expresó la voluntad de estudiar esa posibilidad. A partir de entonces, durante las siguientes reuniones de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2014, 2016 y 2017), se fue avanzando de manera paulatina y consolidando el reconocimiento de esa necesidad. Como parte de este proceso de incidencia, la sociedad civil solicitó a la CEPAL, en su calidad de Secretaría Técnica de la Conferencia, la constitución de un grupo de trabajo, en consulta con las organizaciones feministas y de mujeres de la región, que avanzara con acciones para la materialización del Fondo, teniendo en cuenta su viabilidad y funcionamiento (CEPAL, 2017b). Durante la 57ª Reunión de la Mesa Directiva (Santiago, 2018), los países aprobaron la creación del Fondo Regional, cuyo objetivo general es apoyar el desarrollo de proyectos que tengan por objeto contribuir al logro de la igualdad de género, la autonomía de las mujeres y la materialización de sus derechos en toda la región. La creación de este Fondo Regional de Apoyo a Organizaciones y Movimientos de Mujeres y Feministas es innovadora a nivel mundial, ya que el Fondo cuenta con una gobernanza compuesta por la CEPAL, ONU-Mujeres, gobiernos y representantes de organizaciones de mujeres y feministas.

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, también conocido como Acuerdo de Escazú, es el acuerdo ambiental multilateral más reciente que se ha negociado y aprobado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, además de ser el primer tratado ambiental regional de América Latina y el Caribe⁸.

Los cimientos del Acuerdo de Escazú se remontan a junio de 2012, cuando en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), diez países de la región firmaron una Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. El papel de la sociedad civil fue crucial para que eso sucediera: “diversas organizaciones de la sociedad civil iniciaron en 2001 una serie de evaluaciones respecto al cumplimiento del Principio 10 [...] que continuaron hasta 2009” y que fundamentaron, “entre 2010 y 2011, distintas acciones de difusión e incidencia”, justamente en el marco de esa Conferencia (Morillo, 2019, pág. 23).

El Principio 10, cuyo objetivo es asegurar el acceso de toda persona a la información y participación en la toma de decisiones, así como el acceso a la justicia en asuntos ambientales, quedaría plasmado, tras varios años de negociaciones, en los artículos 6, 7 y 8 del Acuerdo de Escazú, una vez que el 22 de enero de 2021 se logró el undécimo instrumento de ratificación que permitió su entrada en vigor, tal como lo establece el artículo 22. Hasta este momento, el Acuerdo de Escazú cuenta con 24 firmas y ha sido ratificado por 12 países⁹. El resultado más evidente de la incidencia de la sociedad

⁸ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/-*), Santiago, 2018 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

⁹ Actualmente, los Estados Parte del Acuerdo de Escazú son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay.

civil a lo largo del proceso de negociación es que es el primer tratado de este tipo que incluye disposiciones específicas para la protección y promoción de los defensores de los derechos humanos en cuestiones ambientales. Como señaló el Secretario General, a medida que continuamos abordando los devastadores efectos del COVID-19 e intensificamos los esfuerzos para frenar la triple crisis del cambio climático, la destrucción de la biodiversidad y la contaminación del medio ambiente natural, la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú brinda esperanza e inspiración, y prepara el escenario para una recuperación sostenible y resiliente. Al adoptar un enfoque basado en los derechos, fomentar la creación de capacidad y la cooperación y centrarse en los más vulnerables, este tratado regional es un gran paso adelante en la creación de caminos transformadores para las personas y nuestro planeta (Naciones Unidas, 2021d).

La Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe es uno de los órganos subsidiarios más recientes¹⁰. Se creó en 2014 y hasta el momento se han realizado tres conferencias regionales presenciales, en Lima (2015), Montevideo (2017) y Ciudad de México (2019), y una cuarta conferencia virtual en 2021. Una de las dificultades que enfrenta la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social es la identificación de los actores clave de la sociedad civil, debido a la amplitud y transversalidad de los temas que aborda. La exhortación a los Estados a incorporar activamente a la sociedad civil en la elaboración y discusión de las agendas de trabajo, según estipula el enfoque de múltiples actores recogido en la Agenda 2030, fue fundamental para lograr la representatividad de la sociedad civil en los espacios de la Conferencia (CEPAL, 2017c, párr. 13).

En la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada durante la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, se reconoce la importancia de la participación de la sociedad civil en el desarrollo de esfuerzos conjuntos, al ser esta fundamental para la creación de alianzas y pactos sociales que fortalezcan la gobernabilidad democrática a nivel nacional y subnacional. Los grupos de trabajo que se han creado tras la Tercera Conferencia buscan ser una herramienta de facilitación del diálogo y la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos.

En el contexto de la crisis provocada por el COVID-19, se creó una plataforma denominada Comunidad de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Se trata de un espacio de encuentro, intercambio de experiencias y discusión sobre las políticas de desarrollo social de la región, que busca favorecer el intercambio y la cooperación entre los países, la sociedad civil y los organismos de las Naciones Unidas en los ámbitos de competencia de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Esta Comunidad está integrada por funcionarios de los Ministerios de Desarrollo Social, miembros de organizaciones de la sociedad civil y ONG, y representantes y funcionarios de organismos de las Naciones Unidas. La participación del grupo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, reconocidos agentes de cambio y en alianza natural con el logro de la Agenda 2030, ha sido destacada en este espacio. Este grupo ha realizado declaraciones en los ámbitos de la economía social y solidaria, y la promoción de una educación de calidad en el contexto de la crisis sanitaria, así como en el marco del grupo de políticas de inclusión social y laboral de la Comunidad de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Durante la Cuarta Reunión de la Conferencia, la declaración del grupo se centró en el impacto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia y se exhortó a los gobiernos a planear un proceso de recuperación con un enfoque intergeneracional considerando a las generaciones actuales y futuras de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de la región como sujetos de derecho.

¹⁰ Véase la resolución 682(XXXV) sobre el establecimiento de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, 2014 [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41763>.

E. Lecciones de los avances institucionales

1. La Comunidad de Práctica sobre los exámenes nacionales voluntarios

Como parte de sus mecanismos de seguimiento y examen, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible alienta a los Estados miembros a realizar exámenes periódicos e inclusivos, liderados e impulsados por los países, de los progresos nacionales y subnacionales. El objetivo de los exámenes nacionales voluntarios es facilitar el intercambio de experiencias entre pares, incluidos los logros, los desafíos y las lecciones aprendidas, con miras a acelerar la implementación de la Agenda 2030.

Los exámenes nacionales voluntarios son más que informes que se presentan al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, ya que buscan fortalecer las políticas e instituciones de los gobiernos, permiten hacer el seguimiento de la implementación de los ODS, facilitan la alineación con otros marcos nacionales, regionales y mundiales de desarrollo, impulsan la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional y local, movilizan el apoyo de múltiples partes interesadas, fomentan alianzas y fortalecen la conciencia pública sobre los ODS. Dichos exámenes también contribuyen a la reflexión y acción conjunta para abordar desafíos que exigen soluciones multilaterales, como la salud pública (Objetivo 3), el cambio climático (Objetivo 13), la paz y la justicia (Objetivo 16) o el comercio y el financiamiento internacionales (Objetivo 17), entre otros.

La Comunidad de Práctica¹¹ sobre los exámenes nacionales voluntarios¹² de los países de América Latina y el Caribe, establecida por la CEPAL en 2019, se ha convertido en una plataforma regional importante para el aprendizaje entre pares, la colaboración y el intercambio de experiencias, conocimientos y mejores prácticas en torno a la implementación de la Agenda 2030. La Comunidad de Práctica es un espacio informal de intercambio de buenas prácticas entre los equipos técnicos de los países a cargo del seguimiento y la coordinación de la implementación de la Agenda 2030 en general y del proceso de elaboración de los exámenes nacionales voluntarios en particular. Incluye a funcionarios de gobierno, profesionales, investigadores y técnicos, así como representantes de la CEPAL y del resto del sistema de las Naciones Unidas, y en ocasiones invita también a representantes de la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. La Comunidad de Práctica cuenta con espacios de discusión en español para los países de América Latina y en inglés orientados al Caribe y enfocados en sus especificidades subregionales.

Entre diciembre de 2019 y principios de 2021, se realizaron 40 sesiones virtuales de la Comunidad de Práctica para apoyar a los países de la región en el proceso de preparación de los exámenes nacionales voluntarios y el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030. Los temas de discusión incluyeron la implementación local de la Agenda 2030, la participación de múltiples actores, la planificación y la elaboración de presupuestos alineados con la Agenda 2030, los medios de implementación de la Agenda 2030 con énfasis en el financiamiento para el desarrollo, los datos y las estadísticas, entre otros¹³.

¹¹ Las comunidades de práctica son grupos de personas que comparten una preocupación, un conjunto de problemas o un interés común acerca de un tema, y que profundizan su conocimiento y pericia en esta área a través de una interacción continuada (Wenger, 1998).

¹² Estos exámenes nacionales son una parte esencial de los exámenes periódicos que se realizan en las reuniones del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Como se estipula en la Agenda 2030, los exámenes nacionales voluntarios presentados ante dicho Foro son dirigidos por los Estados miembros, son llevados a cabo tanto por países desarrollados como por países en desarrollo y proporcionan una plataforma para construir alianzas, incluso mediante la participación e interacción con grupos principales y otros actores relevantes y partes interesadas.

¹³ Véase más información en “Comunidad de Práctica de la CEPAL sobre los Informes Nacionales Voluntarios” [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/comunidad-practica-la-cepal-informes-nacionales-voluntarios>.

2. Exámenes nacionales voluntarios en la región, expresión del compromiso con la Agenda 2030 durante la pandemia

Los países de América Latina y el Caribe han asumido la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un compromiso de Estado, en amplia cooperación con múltiples actores; entre ellos, la sociedad civil, los jóvenes, el sector privado, el sector académico, las autoridades locales y las autoridades legislativas y parlamentarias. Entre 2016 y 2021, 28 de los 33 países de América Latina y el Caribe han dado cuenta de su progreso en el seguimiento y la implementación de la Agenda 2030, así como del grado de implicación nacional con esta, mediante la presentación de al menos un examen nacional voluntario ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. De estos 28 países, la mitad, es decir, 14 países, presentaron un examen nacional voluntario en más de una ocasión (Argentina, Bahamas, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) (véase el cuadro IV.5).

Cuadro IV.5
América Latina y el Caribe: exámenes nacionales voluntarios, 2016-2022

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Colombia	Argentina	Bahamas	Chile ^a	Argentina ^a	Antigua y Barbuda	Argentina ^b	
México	Belice	Colombia ^a	Guatemala ^a	Barbados	Bahamas ^a	Dominica	
Venezuela (República Bolivariana de)	Brasil	Ecuador	Guyana	Costa Rica ^a	Bolivia (Estado Plurinacional de)	El Salvador ^a	
	Chile	Jamaica	Santa Lucía	Ecuador ^a	Colombia ^b	Granada	
	Costa Rica	México ^a		Honduras ^a	Cuba	Jamaica ^a	
	El Salvador	Paraguay		Panamá ^a	Guatemala ^b	Saint Kitts y Nevis	
	Guatemala	República Dominicana		Perú ^a	México ^b	Suriname	
	Honduras	Uruguay ^a		San Vicente y las Granadinas	Nicaragua	Uruguay ^c	
	Panamá			Trinidad y Tabago	Paraguay ^a		
	Perú				República Dominicana ^a		
	Uruguay				Uruguay ^b		
Total anual	3	11	8	4	9	11	8
Total de informes	3	14	22	26	35	46	54
Total de países	3	14	19	21	24	28	32
Total de países (en porcentajes del total de países de la región)	9	42	58	64	73	85	97
Total de países que han informado más de una vez			3	5	11	14	16

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

^a Presentan por segunda vez.

^b Presentan por tercera vez.

^c Presentan por cuarta vez.

A pesar de los desafíos impuestos por la pandemia de COVID-19 en la región, el compromiso y el esfuerzo sostenido de los países para asegurar el seguimiento de los 17 Objetivos de la Agenda 2030 es ininterrumpido: 20 países de la región han presentado sus exámenes nacionales voluntarios ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible entre 2020 (Argentina, Barbados, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago) y

2021 (Antigua y Barbuda, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). La Agenda 2030 sigue siendo la hoja de ruta para la recuperación de la pandemia y la construcción de un futuro mejor para todos y todas.

De los 45 países que se comprometieron a presentar sus exámenes nacionales voluntarios en 2022, 8 son de América Latina y el Caribe: Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis y Suriname por primera vez; El Salvador y Jamaica por segunda vez; la Argentina por tercera vez, y el Uruguay por cuarta vez¹⁴. Por primera vez desde la aprobación de la Agenda 2030, la mayoría de los países de la región que presentarán su examen nacional voluntario en 2022 pertenecen a la subregión del Caribe. Haití seguirá siendo el único país de América Latina y el Caribe que no habrá presentado su primer examen nacional voluntario para 2022¹⁵.

Dos países de la región ya están preparando su examen nacional voluntario para 2023: Belice y Panamá indicaron su interés por presentar el segundo y el tercer examen, respectivamente, ese año. En 2023, el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible llevará a cabo exámenes en profundidad del Objetivo 6 (agua limpia y saneamiento), el Objetivo 7 (energía asequible y no contaminante), el Objetivo 9 (industria, innovación e infraestructura), el Objetivo 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y el Objetivo 17 (alianzas para lograr los Objetivos), y la reunión se centrará en el tema “Acelerar la recuperación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la plena implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en todos los niveles” (IISD, 2021a). Después de la reunión del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de 2023, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrará, en septiembre de 2023, una reunión de dicho Foro con carácter de cumbre, conocida como Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁶.

Los exámenes nacionales voluntarios de los países de la región muestran gran heterogeneidad, ya que cada país informa sobre su progreso, sus prioridades y su experiencia nacional en un momento determinado. Al ser de carácter voluntario, los exámenes no son un ejercicio de seguimiento y evaluación, como lo sería un ejercicio de rendición de cuentas ante una entidad fiscalizadora nacional. Por lo tanto, la naturaleza de cada examen depende del mensaje específico que cada país decide presentar ante la comunidad internacional en un año determinado. Al no ser homogéneos, es difícil realizar análisis comparativos entre ellos.

Los 46 exámenes nacionales voluntarios presentados por países de la región entre 2016 y 2021 son un acervo de información, buenas prácticas y lecciones aprendidas en el camino hacia 2030 y después. En el marco de la Comunidad de Práctica, se identificaron valiosas lecciones de aprendizaje, experiencias, retos y soluciones en relación con la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030. En términos generales, los países de América Latina y el Caribe han logrado avances significativos en la integración de los ODS en sus planes nacionales de desarrollo. Más países conectan los esfuerzos nacionales y locales para cumplir la Agenda 2030, incluyen una sección específica del informe para “no dejar a nadie atrás”, proporcionan datos para mostrar el progreso en el logro de los 17 ODS, hacen partícipes a todos los sectores del gobierno y otras partes interesadas, y abordan desafíos y soluciones para superar retos mencionados en otros exámenes nacionales voluntarios previos.

¹⁴ El Togo y el Uruguay son los primeros dos países del mundo que presentarán su cuarto examen nacional voluntario al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible en 2022.

¹⁵ Según lo expresado hasta noviembre de 2021 por los países ante la Secretaría del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible y confirmado por el Presidente del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Véase la lista de países que presentan su examen nacional voluntario ante el Foro Político de Alto Nivel en la Plataforma de Conocimientos sobre el Desarrollo Sostenible [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>.

¹⁶ La Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una reunión cuatrienal de Jefes de Estado y de Gobierno para analizar cuatro años de progreso hacia el logro de la Agenda 2030. La Cumbre de 2023, que se celebrará los días 20 y 21 de septiembre, será la segunda desde la aprobación de la Agenda 2030. En los años en que se lleva a cabo la Cumbre, la reunión del mes de julio del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible no concluye con la aprobación de una declaración ministerial. En la Cumbre se aprueba una declaración política. Véase “SDG Summit 2023” [en línea] <http://sdg.iisd.org/events/sdg-summit-2023/>.

Por ejemplo, Chile proporcionó información sobre el establecimiento del Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en su examen nacional voluntario de 2017 y posteriormente, en el de 2019, describió la revisión de ese Consejo Nacional para fortalecer su estructura. De manera similar, el segundo examen de Colombia, presentado en 2018, describió la herramienta nacional de análisis de datos para monitorear, recopilar y presentar la contribución del gasto presupuestario a los ODS, mientras que el examen nacional voluntario de 2016 de México presentó información sobre las brechas en la situación de los ODS entre estados y regiones.

En resumen, aunque hay excepciones y se trata de un trabajo continuo de mejora de procesos, los exámenes nacionales voluntarios de la región cada vez presentan una imagen más fiel y analítica de las complejas realidades nacionales. La discusión interactiva que sigue a la presentación de los exámenes ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York es un intercambio abierto entre países en un espacio de revisión por pares y aprendizaje mutuo, lo que también implica obtener valiosas lecciones sobre la manera en que se han superado determinados desafíos. De manera similar al carácter del examen nacional voluntario, la Comunidad de Práctica de la CEPAL trae varias generaciones de exámenes a la mesa para brindar un espacio de confianza y seguro para el intercambio entre pares, que ofrece retroalimentación constructiva en las etapas de preparación de los exámenes, así como en la identificación de dificultades y su superación a nivel nacional, en particular entre los países que ya cuentan con más experiencia en la presentación de estos exámenes y los que están preparándolos por primera vez.

3. Participación de las partes interesadas

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es el resultado del proceso de consulta más amplio y participativo de la historia de las Naciones Unidas y representa el consenso emergente multilateral entre gobiernos y actores diversos, como la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. Asimismo, las bases normativas de esta agenda multilateral surgen de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y de las más de 40 conferencias y convenciones de las Naciones Unidas aprobadas a la fecha. Dado el carácter participativo e inclusivo de la Agenda 2030, el proceso de los exámenes nacionales voluntarios alienta la participación de todos los actores relevantes —Estados Miembros, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, otros organismos regionales y subregionales relevantes, instituciones financieras internacionales, la sociedad civil, los ámbitos académicos y el sector privado—, con el beneficio de promover una mirada más integral sobre el desarrollo sostenible y aumentar el acceso a recursos, como financiamiento, experiencia técnica, activos analíticos y datos¹⁷.

Seis años después de la aprobación de la Agenda 2030, se ha producido un acervo importante de buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la participación de las partes interesadas en la región. Hacer partícipes a los interesados debe ser mucho más que un ejercicio de marcar casillas; se trata de crear un proceso de examen nacional voluntario inclusivo que brinde oportunidades significativas de participación a una gran diversidad de actores, sin dejar a nadie atrás. Esta participación puede concretarse de tres maneras: i) en una sección específica del examen nacional voluntario que analice la participación de actores relevantes interesados y que pueden incluso escribir ellos mismos, ii) en su participación en la generación de datos para medir los avances de los ODS o iii) en su inclusión como miembros oficiales de la delegación que presenta el examen ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible.

¹⁷ Como muestra el análisis sobre la participación de múltiples actores realizado por el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI, 2021).

Uno de los temas en los que más se ha hecho hincapié en las discusiones en el marco de la Comunidad de Práctica de la CEPAL ha sido la participación de las partes interesadas en el proceso del examen nacional voluntario. A continuación, se presentan algunas de las buenas prácticas identificadas en la región.

Para garantizar un enfoque inclusivo y participativo, Antigua y Barbuda identificó a los actores centrales, incluidas empresas, sociedad civil, sector académico, niños y jóvenes, en el punto inicial de la preparación de su primer examen nacional voluntario de 2021 y los hizo participar en cada paso del proceso mediante reuniones y cuestionarios para garantizar que sus aportes se reflejaran en el informe final. Además, consultó a las partes interesadas en una revisión en línea del borrador del examen nacional voluntario para solicitar retroalimentación y asegurarse de que hubiera consenso sobre lo que el país presentaba en su primer informe frente al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Asimismo, la División de Estadística de ese país ha estado trabajando con las partes interesadas clave para garantizar que los datos recopilados en todas las esferas del desarrollo sostenible estén desglosados por sexo.

Para su proceso de examen nacional voluntario de 2020, Trinidad y Tabago lanzó un plan de participación de múltiples interesados, internos y externos al Gobierno, lo que incluye funcionarios a nivel nacional y local, entidades del sector privado, el mundo académico, la sociedad civil y grupos vulnerables, como los jóvenes, las personas con discapacidad, las mujeres, los niños, las niñas y las personas mayores. Este plan fue acompañado por una estrategia de comunicación, que se tradujo en cuatro sesiones de grupos focales, 49 entrevistas personales, 45.000 reacciones de los medios y 1.008 respuestas de encuestas de los ODS en línea. El plan tuvo un presupuesto dedicado y se coordinó en estrecha interacción entre varios ministerios (de Planificación y Desarrollo, Educación, Salud, Relaciones Exteriores y Trabajo), junto con la Oficina del Primer Ministro y la Asamblea de Tabago. En el futuro, Trinidad y Tabago buscará fortalecer la capacidad de la sociedad civil y el sector privado para recopilar datos para medir los ODS.

Muchos países de América Latina y el Caribe, como Colombia, Cuba y México, muestran de forma pública y transparente las contribuciones de las partes interesadas en sus plataformas virtuales de conocimiento sobre la Agenda 2030. En México se realizó una encuesta para identificar las principales áreas de contribución de las organizaciones de la sociedad civil a los ODS, incluidos los insumos de niños y jóvenes.

El poder judicial de Costa Rica firmó el Pacto Nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2016. Para institucionalizar su compromiso, el país creó un mecanismo de gobernanza de promoción de los ODS liderado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Como resultado, la Corte Suprema aprobó una Declaración de Interés Institucional de los ODS, alentando a los órganos judiciales a promover el cumplimiento de los ODS en sus presupuestos anuales, y alineó sus decisiones con los ODS. Además, el Poder Judicial publica anualmente un *Informe Nacional Voluntario* sobre el progreso en la implementación de los ODS.

4. Los gobiernos subnacionales y la territorialización de la Agenda 2030

El concepto de territorialización de la Agenda 2030 ha adquirido una mayor relevancia en los últimos años. Por una parte, los gobiernos subnacionales identifican con más frecuencia a los ODS como un marco de referencia vigente y urgente para la planificación e implementación de acciones locales orientadas al desarrollo de sus territorios, lo que se ha acentuado en el contexto de recuperación posterior a la pandemia. Por otra parte, y cada vez en mayor medida, en diversos países de la región se han adoptado medidas para promover, desde el gobierno nacional, la participación de los gobiernos subnacionales en la implementación de acciones a favor de la Agenda 2030, con base en la creciente

importancia que se ha asignado al papel de las entidades subnacionales en la consecución de los ODS. A continuación, se detalla el proceso de incremento de la relevancia de la territorialización de la Agenda 2030 en diversos gobiernos subnacionales en algunos de los países con mayores avances¹⁸.

En la Argentina, el relevamiento del papel de los gobiernos subnacionales se inició en 2016 con la elaboración de la *Guía para el proceso de adaptación de los ODS en el gobierno provincial* y el *Manual para la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. La propuesta de establecer convenios con entidades subnacionales ha adquirido un impulso sin precedentes en los últimos dos años.

Las orientaciones impulsadas desde el gobierno federal por el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales, mediante el Proyecto ODS Agenda 2030, han abordado el objetivo de que las acciones a favor de la Agenda 2030 tengan un impacto a nivel local, a partir del diseño y la implementación de políticas que impacten en el territorio en articulación con actores no estatales¹⁹. Es así como, en 2020 y 2021, se ha incrementado el trabajo de vinculación con las jurisdicciones subnacionales (actualmente hay convenios con 14 de 22 provincias) y con los gobiernos locales, con los que se han firmado alrededor de 150 convenios marco de cooperación que implican un trabajo de sensibilización, búsqueda de mecanismos permanentes de capacitación, vinculación de presupuestos locales y acciones relacionadas con la Agenda 2030. A corto plazo, se espera ampliar la red de provincias y gobiernos locales para aumentar los intercambios de experiencias y buenas prácticas.

En Colombia, desde el establecimiento en 2016 de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, se impulsó la formación de comités técnicos y grupos de trabajo territoriales, en cuyo marco se desarrolló un kit para la planificación territorial con el objetivo de promover la alineación de los planes de desarrollo subnacionales con la Agenda 2030 y sus múltiples fuentes de financiamiento.

Estos trabajos han decantado en una guía para elaborar informes locales voluntarios, redactada por el Departamento Nacional de Planificación (DNP) en un esfuerzo colaborativo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Corona y la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos. Este instrumento se basa en el mapeo de buenas prácticas, mecanismos y arreglos institucionales para el diseño, desarrollo e implementación de los informes locales voluntarios, incluidos roles y funciones a nivel mundial (PNUD/DNP/Fundación Corona/RCVV, 2020).

Costa Rica es otro país que ha fortalecido el proceso de territorialización de la Agenda 2030. Desde que, en 2016, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) impulsó la celebración de un Pacto Nacional por el Avance de los ODS, se han implementado acciones que han permitido disponer de una caja de herramientas que incluye una guía para la articulación de los ODS en la gestión de los gobiernos locales, un programa de capacitación (sensibilización) sobre la Agenda 2030 para los gobiernos subnacionales, un mecanismo de reconocimiento por cantones promotores de los ODS y una red para compartir buenas prácticas en el tratamiento local, además de una línea de impulso y orientación para la elaboración de informes locales voluntarios.

Además, debido a que, en el Pacto Nacional por el Avance de los ODS, en el que participan la Unión Nacional de Gobiernos Locales y la Alianza Nacional de Alcaldes e Intendentes, no están representados todos los gobiernos locales, se ha instaurado un grupo técnico conformado por el MIDEPLAN, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, para adaptar la Agenda al nivel territorial, analizando contextos y metas específicas de cada gobierno local, bajo la premisa de que el éxito de los ODS se reflejará en el bienestar de las comunidades.

¹⁸ Ya desde el primer *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, publicado por la CEPAL en 2017, se vislumbraba que algunos países, como Jamaica y Suriname en el Caribe, y la Argentina y Colombia en América Latina, hacían gran hincapié en el proceso de territorialización, con acciones específicas orientadas a ese fin (CEPAL, 2017d).

¹⁹ Véase "ODS Argentina" [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods>.

En el mecanismo de reconocimiento a los cantones promotores de los ODS en Costa Rica se han detectado distintos niveles de avance²⁰. En particular, los que presentan un mayor grado de desarrollo habrían avanzado más. Se destaca que esos avances se reflejan incluso en una mayor capacidad de gestión con actores de la cooperación internacional para celebrar convenios de colaboración y asistencia técnica. En el marco del trabajo con otros actores locales, se han establecido foros locales y foros provinciales articulados con instancias de la sociedad civil, el gobierno local y el gobierno nacional para definir proyectos que contribuyan a avanzar con la Agenda 2030.

En Guatemala, desde la misma adscripción al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) como entidad impulsora de la Agenda 2030, se apreciaba la orientación territorial de la implementación de los ODS. A partir del establecimiento en 2018 de diez prioridades nacionales del desarrollo articuladas con los ODS, se constituye como una de esas prioridades el ordenamiento territorial a cargo de los municipios. En ese aspecto se ha centrado el trabajo de articulación nacional-subnacional en los últimos años. Con el reconocimiento de que los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial son el instrumento articulador de las políticas públicas a nivel local, el trabajo de impulso de la Agenda 2030 en los gobiernos locales se ha centrado en la formulación de los más de 300 planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial orientados a la consecución de los ODS a nivel local²¹.

En México, con la creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 en 2017, se reconoce la relevancia de la participación de los gobiernos subnacionales en la consecución de los ODS, que se vio reflejada en la *Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo*. Desde entonces, México ha impulsado la territorialización de la Agenda 2030 mediante mecanismos de gobernanza, como consejos subnacionales, y promovido el trabajo colaborativo de múltiples actores a nivel local. Su más reciente examen nacional voluntario dio un impulso importante a la agenda local, pues incluyó una sección que describe en una visión agregada el panorama general del estado de implementación de la Agenda 2030 a nivel subnacional²². También se promovió el uso de espacios clave en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible para que algunos gobiernos subnacionales presentaran sus informes locales voluntarios en un evento paralelo.

Más allá del impulso de los exámenes locales voluntarios, en México se ha buscado desencadenar, desde el gobierno nacional, procesos para fomentar la alineación con la Agenda 2030 a nivel subnacional. Por ejemplo, desde la cancillería se impulsa un programa de internacionalización de las ciudades, orientado a la sensibilización e interacción con foros multilaterales. También se ha fomentado la alineación de los planes locales de desarrollo con la Agenda 2030 en un programa de interacción con el PNUD. Esto ha conducido a la elaboración de diversos insumos y herramientas de territorialización de la Agenda 2030, que incluyen, entre otros, una guía práctica sobre cómo las entidades subnacionales pueden escribir exámenes locales voluntarios, elaborada en colaboración con la cooperación alemana y el PNUD²³, así como una plataforma de aprendizaje subnacional para la Agenda 2030 orientada a realizar ejercicios de aprendizaje entre pares con actores locales²⁴.

²⁰ Véase “Cantones promotores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” [en línea] <https://ods.cr/cantones-promotores-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>.

²¹ Véase “Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial -PDM-OT-” [en línea] https://www.marn.gob.gt/paginas/Planes_de_Development_Municipal_y_Ordenamiento_Territorial_PDMOT.

²² Véanse Informe subnacional voluntario de México, 2021 [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654379/VF_ISV_2_julio_2021-comprimido.pdf y “Documentos base del Informe Nacional Voluntario 2021” [en línea] <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/documentos-base-del-informe-nacional-voluntario-2021>.

²³ Véase Guía para el desarrollo de revisiones subnacionales voluntarias, 2020 [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590383/V2_-_Gu_a_para_elaborar_RSV.pdf.

²⁴ Véase “Centro de intercambio de conocimientos para el desarrollo de RSV (VLRs) y el intercambio de experiencias (peer learning)” [en línea] <https://knowledgehub2030.notion.site/Inicio-e0ff09f4736d4ad1bb7688238731a3f6>.

En síntesis, las acciones que se han impulsado recientemente a favor de la territorialización de la Agenda 2030 incluyen el establecimiento de alianzas estratégicas con diversos actores, la creación de instrumentos normativos, como guías y manuales, el establecimiento de redes de intercambio y la elaboración de cajas de herramientas, cuyo análisis comparado muestra el siguiente estado de situación:

- Se cuenta con múltiples herramientas para orientar e impulsar, desde las instituciones nacionales, a los gobiernos subnacionales a asumir un mayor protagonismo en la consecución de la Agenda 2030. Esas herramientas facilitan los procesos de sensibilización e implicación de los gobiernos que asumen funciones y acortan su curva de aprendizaje. Varios países han desarrollado cajas de herramientas que facilitan ese proceso.
- Las brechas de desigualdad de acceso a medios de implementación a nivel subnacional se mantienen, pues las entidades subnacionales de mayor desarrollo son las que pueden acceder a más recursos técnicos y materiales para implementar acciones en favor de los ODS.
- Los gobiernos subnacionales aún enfrentan restricciones en el acceso a recursos financieros que replican las restricciones de acceso a nivel nacional. Si bien existen alternativas, estas son limitadas y en muchas ocasiones poco conocidas, lo que plantea la necesidad de su mayor sistematización, así como la de todas las buenas prácticas con que se cuenta a nivel subnacional en la región.

5. Gobiernos locales y subnacionales: actores cada vez más relevantes

Tanto a nivel mundial como regional, los exámenes nacionales voluntarios han generado un creciente interés en la contribución de los actores subnacionales y locales —entre ellos, los niveles de gobierno estatales o provinciales, y los gobiernos de ciudades o municipales— al cumplimiento de la Agenda 2030. A partir de 2017, se han generado exámenes locales voluntarios como expresión del compromiso de distintos actores, a nivel subnacional y local, con la Agenda 2030. En la reunión del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de 2021 se consolidó el papel principal de los exámenes locales voluntarios en la localización, es decir, la implementación a nivel subnacional y local de la Agenda 2030. Estos ejercicios innovadores son una herramienta para favorecer la identificación con la Agenda 2030 a nivel subnacional y complementan los esfuerzos de seguimiento y examen nacionales.

El liderazgo de los gobiernos locales constituye una de las fuerzas impulsoras más importantes para el logro de los 17 ODS hacia 2030. Los ODS son una herramienta de planificación y seguimiento para los países, tanto a nivel nacional como subnacional y local, y brindan una visión de largo plazo sobre el desarrollo sostenible. Las ciudades son espacios estratégicos para el desarrollo sostenible y más aún en América Latina y el Caribe, la región en desarrollo más urbanizada del mundo, donde más del 80% de la población vive en ciudades. Las ciudades expresan las desigualdades de la región, desde la segregación socioeconómica hasta las brechas de acceso a bienes y servicios públicos, y están en la primera línea en la lucha por la adaptación al cambio climático y su mitigación, por mencionar algunas de las prioridades incluidas en los ODS. Las decisiones sobre la planificación e infraestructura urbana generan efectos de candado (*lock-in*) e inciden en la trayectoria de desarrollo a largo plazo. De ahí la relevancia de incorporar los ODS en las decisiones sobre políticas urbanas y utilizarlos para el monitoreo del desarrollo urbano sostenible, incluso mediante la elaboración de exámenes locales voluntarios. Asimismo, por el papel de las ciudades en el desarrollo nacional, la incorporación de los aprendizajes de los exámenes locales puede reforzar los análisis y la representatividad de los exámenes nacionales voluntarios, así como fomentar instancias de diálogo y coordinación entre distintos niveles de gobierno.

Sobre la base de los resultados de la Comunidad de Práctica, varios países de América Latina y el Caribe se encuentran en un proceso gradual de descentralización de la gobernanza de la Agenda 2030, del nivel nacional al subnacional. La localización de la Agenda 2030 es un tema transversal que puede acelerar acciones para alcanzar los ODS de conformidad con la década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas y reconstruir mejor después de la pandemia de COVID-19. Los países de la región han comenzado a trabajar con diferentes niveles de gobierno (nacional, subnacional y local) y varios cuentan con informes y políticas que garantizan la implicación con la Agenda 2030 y su integración en planes, programas y proyectos territoriales.

En cuanto a los mecanismos institucionales, en varios países, como México, se han creado consejos subnacionales para la Agenda 2030. En otros, como Honduras, se han desarrollado o se están desarrollando guías de orientación local para incorporar la Agenda 2030 en el proceso de planificación subnacional. En Colombia y Costa Rica, se elaboraron guías sobre los exámenes locales voluntarios para que las ciudades y los municipios hagan suya la Agenda 2030 y monitoreen el progreso y las buenas prácticas en este sentido. Mientras Guatemala ha priorizado territorialmente ciertos ODS, en la República Dominicana se elaboró el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, con un enfoque territorial que busca cerrar las brechas estructurales entre los territorios. En colaboración con la cooperación alemana, México creó una comunidad de práctica entre actores subnacionales sobre la localización de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe.

A nivel regional, al igual que a escala mundial, los exámenes locales voluntarios han despertado cada vez más interés sobre la contribución de los actores subnacionales y locales a la consecución de la Agenda 2030, pues brindan una mirada general sobre el trabajo de los gobiernos locales, lo que ayuda a encontrar sinergias entre estrategias, identificar brechas en las políticas y crear asociaciones con múltiples partes interesadas. Diversas ciudades y gobiernos subnacionales en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, México y el Uruguay han preparado exámenes locales voluntarios para informar de aspectos relevantes sobre la implementación de la Agenda 2030 en sus territorios. Incluso en el contexto de la pandemia, los gobiernos locales de la región han mantenido su compromiso con la elaboración de los exámenes locales voluntarios, que se refleja en un interés creciente en los últimos meses por parte de los gobiernos nacionales en promover estos exámenes y conectarlos al proceso de examen nacional voluntario, como ha sucedido en la Argentina, Colombia, Costa Rica y Guatemala.

Al nivel de ciudades, La Paz remarcó que el examen local voluntario convierte los ODS en una brújula para orientar la planificación municipal hacia 2030. São Paulo destacó que el examen local voluntario integra políticas y las empuja a ir más allá para aumentar su impacto. A través de estos exámenes, los gobiernos locales se comprometen con la formulación de políticas estratégicas a largo plazo. Buenos Aires, que dio a conocer su tercer examen local voluntario en la reunión del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de 2021, señaló cómo el proceso de este examen entrelaza la visión de la ciudad con la formulación de políticas de una manera que marca el camino que ha de seguirse (IISD, 2021b).

En Jamaica, las autoridades locales participaron en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Visión 2030 Jamaica y su estrategia de implementación, el Marco de Política Socioeconómica de Mediano Plazo (2018-2021). Los gobiernos locales también se unieron al proyecto financiado por la Unión Europea “Fortalecimiento del papel del gobierno local como socio en el desarrollo” para ayudar a las autoridades locales a desarrollar capacidades de liderazgo, institucionales y operativas para implementar los ODS. Además, el país creó una asociación con el Servicio de Bibliotecas de Jamaica (JLS), a través de su red de 119 ubicaciones de bibliotecas fijas, 373 paradas de bibliotecas móviles y 901 escuelas, para profundizar el conocimiento sobre los ODS y Visión 2030 Jamaica mediante puntos de acceso a las

tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en comunidades rurales y urbanas. En el marco de su proceso de examen nacional voluntario de 2018, el país identificó “defensores de ODS”, que los promueven y defienden en toda la isla, al tiempo que creó una presentación itinerante (*road show*) sobre los ODS a nivel parroquial con el objetivo de despertar conciencia y generar solidaridad entre toda la población.

Más allá de las acciones de la Comunidad de Práctica, la CEPAL apoya a los países de la región en sus procesos de examen nacional voluntario y examen local voluntario de diversas formas. Brinda apoyo específico y asistencia técnica a los Estados miembros que lo soliciten en el proceso de elaboración de sus exámenes nacionales voluntarios. En particular, antes de la reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible que se celebrará en 2023, organizará un taller regional para los países que presentarán sus exámenes nacionales voluntarios en 2022, con el objetivo de fortalecer sus conocimientos y capacidades para la preparación de dicho examen como parte de sus estrategias nacionales para implementar la Agenda 2030 y hacer un seguimiento de los avances. La CEPAL también establece vínculos entre los niveles de gobernanza nacional y subnacional, generando guías y herramientas para fortalecer la localización de la Agenda 2030, y ofrece capacidad a las autoridades locales.

Otro mecanismo importante es la Plataforma Regional de Conocimiento sobre la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (*SDG Gateway*), un portal en línea desarrollado por la CEPAL, junto con el sistema de las Naciones Unidas en la región, donde se puede encontrar toda la información relacionada con los ODS, lo que incluye actividades, recursos de información, estadísticas, datos regionales, herramientas analíticas específicas y productos de conocimiento.

6. Retos de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe en relación con los ODS

Los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) enfrentan retos particulares para lograr los 17 ODS de la Agenda 2030, que han aumentado por las repercusiones de la pandemia. Estos retos se reflejan bien en todos los exámenes nacionales voluntarios de la subregión del Caribe y son un tema constante en las discusiones de la Comunidad de Práctica. Más allá de que la pandemia de COVID-19 haya revelado las deficiencias del sistema internacional y revertido los logros de la Agenda 2030, los PEID del Caribe continúan luchando contra el cambio climático: los líderes de los PEID ocuparon un lugar central en la Asamblea General de 2021 y la COP 26 e hicieron un fuerte llamado ante la necesidad de contar con recursos y voluntad política para hacer frente a la crisis climática; incluso pidieron que los países desarrollados cumplieran su compromiso de contribuir con 100.000 millones de dólares anuales para apoyar a los países en desarrollo. La propuesta de crear un índice de vulnerabilidad multidimensional para reformular los criterios de acceso de los países a fondos concesionados y la cooperación internacional forma parte del llamado a un mayor grado de solidaridad internacional y a la adopción de una mirada más integral sobre las brechas de desarrollo, como se defiende en la Agenda 2030.

En contraposición al entusiasmo que se exhibe durante el proceso de los exámenes nacionales voluntarios, los mecanismos institucionales para la implementación de los ODS en los países del Caribe tienden a ser menos activos una vez que se ha completado el proceso del examen, lo que se traduce en una falta de supervisión o promoción de las actividades relacionadas con los ODS en estos países. A excepción de unos pocos países en los que los Objetivos se han integrado en los presupuestos nacionales, la falta de financiamiento específico para actividades relacionadas con los ODS también ha supuesto que su implementación se realice con poco o ningún financiamiento del gobierno central, lo que dificulta aún más el progreso en su consecución.

La disponibilidad de datos de calidad sigue siendo un reto en la implementación y la presentación de informes sobre los ODS en el Caribe. Si bien se han logrado avances significativos con el lanzamiento de la nueva Plataforma Regional de Conocimiento por parte de la CEPAL, que mejorará el acceso a los datos sobre los indicadores de los Objetivos de los países de América Latina y el Caribe, los datos nacionales del Caribe siguen sin estar disponibles en general²⁵. Actualmente se están haciendo muchos esfuerzos vinculados al desarrollo de la capacidad estadística regional y nacional para abordar el problema de los datos. Sin embargo, la limitación de la capacidad, no solo en el ámbito de las estadísticas, sino también en el de la planificación para el desarrollo nacional, es un importante reto al que se enfrentan muchos países del Caribe y que tiene consecuencias para la aplicación efectiva de los ODS.

Actualmente nos encontramos a más de seis años de la aprobación de la Agenda 2030, por lo que resulta urgente acelerar la implementación de los ODS en el Caribe. Más allá de la concienciación sobre la agenda mundial, es necesario contar con defensores de los ODS para mantenerlos vivos durante el período que va de un examen nacional voluntario al siguiente. Dado que la experiencia ha demostrado que los exámenes nacionales voluntarios son un punto de encuentro para los ODS en el Caribe, los países que presenten sus exámenes podrían aprovechar el impulso generado por ese proceso para mantener el compromiso continuo de las partes interesadas. Esta idea se está aplicando actualmente en Antigua y Barbuda: tras una exitosa experiencia en la presentación de su primer examen nacional voluntario en julio de 2021, el país ha desarrollado una estrategia de comunicación sobre los ODS y un sitio web interactivo que facilita el compromiso continuo con la promoción y el avance de la implementación de los Objetivos.

Para garantizar el adecuado financiamiento de la implementación de los ODS, además de su integración en los planes nacionales de desarrollo, se anima a más países a integrar los ODS en el presupuesto de los ministerios y organismos gubernamentales para alinear las actividades que contribuyen al logro de los ODS. Este enfoque también contribuirá al seguimiento y la presentación de informes sobre los ODS, ya que estos ministerios y organismos producen habitualmente datos de implementación vinculados a la ejecución del presupuesto.

7. Nuestra Agenda Común y sus sinergias con la implementación de la Agenda 2030

El 10 de septiembre 2021, el Secretario General presentó su informe *Nuestra Agenda Común*, preparado a solicitud de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el marco del septuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General y elaborado sobre la base de consultas con una amplia gama de partes interesadas, incluidos los países, la sociedad civil, las organizaciones académicas y la Secretaría de las Naciones Unidas, así como sus organismos, fondos y programas²⁶. El informe tiene como objetivo abordar los principales desafíos mundiales, impulsar un multilateralismo más efectivo, promover una mayor solidaridad internacional y articular una visión para adaptar el sistema de las Naciones Unidas a una nueva era.

En esencia, *Nuestra Agenda Común* busca acelerar la implementación de los acuerdos mundiales, entre ellos la Agenda 2030, mediante la revitalización del multilateralismo y la generación de mejores condiciones para la cooperación y solidaridad internacionales. Propone una agenda de acciones específicas, plataformas y procesos multilaterales con el fin de fomentar un renovado contrato social, promover la solidaridad intergeneracional y proporcionar bienes públicos globales.

²⁵ Véase Plataforma Regional de Conocimiento [en línea] <https://agenda2030lac.org/es>.

²⁶ Véase Naciones Unidas (2021a).

La pandemia de COVID-19 ha dejado en evidencia la interdependencia mundial y el hecho de que el desarrollo nacional no puede separarse del contexto multilateral. La crisis ha profundizado las asimetrías mundiales, en áreas que van desde el acceso a las vacunas y las capacidades de respuesta sanitaria hasta el espacio fiscal y el margen para aplicar políticas contracíclicas y realizar inversiones para una recuperación sostenible. Todos estos factores influyen en la capacidad para avanzar en la implementación de los ODS en América Latina y el Caribe y otras regiones en desarrollo.

La construcción de un contrato social renovado, sustentado en políticas de inclusión y protección social, en procesos participativos y, como ha argumentado la CEPAL, en un cambio estructural hacia sistemas productivos sostenibles, es una preocupación compartida, expresada en el documento *Nuestra Agenda Común*, en la Agenda 2030 y en las prioridades nacionales e internacionales para responder a los impactos de la pandemia.

La reflexión sobre qué valoran las sociedades para asegurar una convivencia con mayor confianza y cohesión social, es decir, cómo definen la prosperidad y el bienestar colectivo, implica también repensar cómo se miden estos fenómenos. En este marco, *Nuestra Agenda Común* invita al sistema de las Naciones Unidas y otros actores a definir y consensuar medidas más allá del PIB. Ello incluye la manera de medir el bienestar, la contribución de la economía informal, la economía del cuidado y el trabajo no remunerado de las mujeres, los indicadores de sostenibilidad ambiental, la economía de la biodiversidad y los costos del cambio climático, así como la mejora de la medición de los efectos económicos del mundo digital. El marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consensuado internacionalmente, invita a reflexionar sobre el desarrollo sostenible más allá del PIB y representa otra área de sinergia entre las dos agendas y su llamado a reforzar las capacidades estadísticas de monitoreo del desarrollo sostenible.

Nuestra Agenda Común explicita también los intereses de futuras generaciones entre las preocupaciones de la cooperación multilateral. Propone establecer un Enviado Especial de las Naciones Unidas para las Generaciones Futuras y un Laboratorio de Futuros, entre otros mecanismos para analizar y abordar los desafíos emergentes, como la utilización pacífica, segura y sostenible del espacio ultraterrestre o los consensos multilaterales para la gobernanza de la digitalización.

La propuesta del Secretario General de un Pacto Digital Global para abordar los desafíos más complejos de digitalización complementa la inclusión relativamente limitada de este tema en la Agenda 2030. Los ODS hacen llamados para mejorar el acceso a las TIC (Objetivo 9c), reconocen su rol a la hora de promover el empoderamiento de las mujeres (Objetivo 5b) y hacen hincapié en las transferencias tecnológicas y la creación de capacidades en el marco del Objetivo 17. Sin embargo, no posicionan la digitalización como una megatendencia transformadora con efectos geopolíticos, productivos, laborales y políticos, que se han reconocido como algunos de los principales desafíos de la actualidad y que se profundizaron durante la pandemia.

Asimismo, *Nuestra Agenda Común* pone énfasis en la inclusión de la juventud, otro tema prioritario para la implementación de los ODS en América Latina y el Caribe, considerando el impacto de la pandemia tanto con respecto a la educación como a la situación de los jóvenes en el mercado laboral. Incluso antes de la pandemia, la informalidad laboral entre los jóvenes de 18 a 24 años alcanzaba al 68,5%, y las movilizaciones y estallidos sociales que se produjeron en diversos países de la región en los últimos años contaron con una elevada participación de personas de este grupo etario. El contexto de persistentes desigualdades y el lento crecimiento económico previsto para los próximos años choca con las expectativas de las personas jóvenes. Una reforzada atención y mecanismos de promoción de los intereses de los jóvenes contribuirían a la aceleración de la implementación de varios ODS.

Por último, *Nuestra Agenda Común* destaca el suministro de bienes públicos globales y la gestión de los bienes comunes globales como áreas prioritarias para un multilateralismo renovado. Este llamado incide directamente en algunos ODS, como la concentración de GEI en la atmósfera en el Objetivo 13 sobre acción climática o la contaminación en alta mar en el Objetivo 14 sobre vida submarina, como se señaló en el capítulo III.

A su vez, pone de relieve diversas prioridades de la actualidad, como la salud pública y los mecanismos de acceso a las vacunas, así como propuestas para promover una economía global que funcione mejor para todos, en el entendido de que la estabilidad económica constituye un bien público global. Entre sus propuestas, destaca una Cumbre Bienal de Jefes de Estado y de Gobierno entre los miembros del G20 y los miembros del Consejo Económico y Social, el Secretario General y las jefaturas de las instituciones financieras internacionales. Este mecanismo podría abordar algunas de las asimetrías mundiales más desafiantes y amplificar la voz de las economías en desarrollo en los debates económicos mundiales, más allá de lo permitido en las estructuras actuales, como las de las instituciones de Bretton Woods o la membresía restringida del G20.

Asimismo, *Nuestra Agenda Común* propone una nueva estructura conjunta sobre integridad financiera, cuya membresía se centrará en las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y actores de la sociedad civil y del sector privado, para combatir los flujos financieros ilícitos. Las estructuras con una participación multilateral más amplia pueden incorporar mejor los intereses de países en desarrollo en las reformas mundiales sobre flujos ilícitos y los debates fiscales internacionales. Se trata de un desafío fundamental a la hora de establecer los pactos fiscales necesarios para sustentar los nuevos contratos sociales y permitir una recuperación más coherente con los ODS.

Aunque muchas de las propuestas de *Nuestra Agenda Común* están sujetas a su aprobación por parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, el documento, que captura la visión del Secretario General para el trabajo de la Organización en los próximos años, será un referente para los avances multilaterales de las principales agendas mundiales; entre ellas, la Agenda 2030.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/f), “Mesa de Vinculación del Mecanismo” [en línea] <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es/actores/sociedad-civil>.
- (2021a), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- (2021b), *Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los gobiernos reunidos en la Cuarta Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/5), Santiago.
- (2021c), “Una agenda innovadora de financiamiento para el desarrollo para la recuperación de América Latina y el Caribe”, *Informe Especial COVID-19*, N° 12, Santiago.
- (2021d), *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/115), Santiago.
- (2019a), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3/Rev.1), Santiago.
- (2019b), “Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los Gobiernos reunidos en la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible” (LC/FDS.3/4-ECLAC/RFSD/2019/1) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44967/3fororegional_conclusiones_recomendaciones.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- (2019c), *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación* (LC/CRM.14/4), Santiago.

- (2018), “Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los Gobiernos reunidos en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible” (LC/FDS.2/5) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43601/1/S1800345_es.pdf.
- (2017a), “Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los Gobiernos reunidos en la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible” [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44963/1/fororegional_conclusiones_recomendaciones.pdf.
- (2017b), *Informe de la Secretaría sobre el Fondo Regional de Apoyo a Organizaciones y Movimientos de Mujeres y Feministas* (LC/MDM.55/3), Santiago.
- (2017c), “Resolución 2(II)”, Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Montevideo, 25 a 27 de octubre.
- (2017d), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1), Santiago.
- (2016), “700(XXXVI) Resolución de México por la que se crea el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible” (LC/G.2693), Santiago.
- CEPEI (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional) (2021), “Análisis comparativo de los Informes Nacionales Voluntarios de países de ALC 2021” [en línea] <https://cepei.org/documents/analisis-comparativo-informes-nacionales-2021/>.
- Czigler, T. y otros (2020), “Laying the foundations for zero-carbon cement”, McKinsey & Company, 14 de mayo [en línea] <https://www.mckinsey.com/industries/chemicals/our-insights/laying-the-foundation-for-zero-carbon-cement>.
- Dasgupta, P. (2021), *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, Londres, HM Treasury.
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2019), “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Síntesis”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/20), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Foro Económico Mundial (2021), “First Movers Coalition” [en línea] <https://www.weforum.org/first-movers-coalition>.
- (2020), *Measuring Stakeholder Capitalism towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation – White Paper*, Ginebra.
- IISD (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible) (2021a), “Five Countries Preparing VNRs for 2023”, 16 de noviembre [en línea] http://sdg.iisd.org/news/five-countries-preparing-vnrs-for-2023/?utm_medium=email&utm_campaign=SDG%20Update%20-%202017%20November%202021&utm_content=SDG%20Update%20-%202017%20November%202021+CID_952f05c305b3def48badf39717d245f8&utm_source=cm&utm_term=Read.
- (2021b), “How can Voluntary Local Reviews (VLRs) amplify local sustainability?”, 22 de septiembre [en línea] <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/how-can-voluntary-local-reviews-vlrs-amplify-local-sustainability/>.
- Lehne, J. y F. Preston (2018), *Making Concrete Change: Innovation in Low-carbon Cement and Concrete*, Chatham House.
- Mecanismo de Participación de la Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (2020), “Las Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe ante el COVID-19: impactos, recomendaciones y desafíos de los Estados” [en línea] https://foroalc2030.cepal.org/2021/sites/default/files/declaracion_final_-_mesa_de_vinculacion_octubre_2020_ffinal.pdf.
- (2019a), “Declaración de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe hacia el Foro Político de Alto Nivel 2019” [en línea] https://foroalc2030.cepal.org/2019/sites/foro2019/files/declaracion_de_osc_de_america_latina_y_el_caribe_hacia_hlpf_2019_esp.pdf.
- (2019b), “Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe: dos monólogos no hacen un diálogo” [en línea] https://foroalc2030.cepal.org/2021/sites/default/files/declaracion_de_organizaciones_de_la_sociedad_civil_de_america_latina_y_el_caribe_0.pdf.
- (2018a), “Mecanismo de Participación de Sociedad Civil en la Agenda de Desarrollo Sostenible y en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible” [en línea] https://foroalc2030.cepal.org/2018/sites/default/files/mecanismo_de_participacion_fpalcds_final_002.pdf.
- (2018b), “Nos quieren dejar atrás. Y no lo vamos a aceptar. Declaración de las organizaciones de sociedad civil de América Latina y el Caribe” [en línea] https://foroalc2030.cepal.org/2018/sites/default/files/declaracionscs-2fpalcds_21_mayo.pdf.

- _____(2017), “Documento de posicionamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil ante el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible” [en línea] https://foroalc2030.cepal.org/2017/sites/foro2017/files/documento_de_posicionamiento_de_la_sociedad_civil_cepal_finaldefinitivo_0.pdf.
- Morillo, A. (2019), *La senda de sociedad civil hacia el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe*, Lima, DAR.
- Naciones Unidas (2021a), *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, Nueva York.
- _____(2021b), “Los mayores operadores financieros apoyan las emisiones netas cero” [en línea] <https://www.un.org/es/climatechange/biggest-financial-players-back-net-zero>.
- _____(2021c), “Day 11: The credibility test” [en línea] <https://www.un.org/en/climatechange/day-11-credibility-test>.
- _____(2021d), “Secretary-General’s message marking the Entry into Force of the Escazú Agreement”, 22 de abril [en línea] <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-04-22/secretary-generals-message-marking-the-entry-force-of-the-escaz%C3%BA-agreement>.
- _____(2019), *Declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General (A/RES/74/4)*.
- _____(2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible” (A/RES/70/1) [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.
- PNUD/DNP/Fundación Corona/RCCV (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Departamento Nacional de Planeación/Fundación Corona/Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos) (2021), *Guía para elaborar Reportes Locales Voluntarios (RLV) en Colombia*, Bogotá.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2019), *Sand and Sustainability: Finding New Solutions for Environmental Governance of Global Sand Resources*, Ginebra.
- Wenger, E. (1998), *Communities of Practice: learning, meaning, and identity*, Cambridge University Press.

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1

América Latina y el Caribe: mecanismos de coordinación para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, noviembre de 2021

País	Mecanismo de coordinación	Ad hoc	Secretaría Técnica	Último examen nacional voluntario
Antigua y Barbuda	Comité de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	x	Ministerio de Asuntos Externos, Comercio Internacional e Inmigración	2021
Argentina	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	-		2020
Bahamas	con Secretaría Técnica en: Unidad ODS/Oficina del Primer Ministro	x	Unidad ODS/Oficina del Primer Ministro	2021
Barbados	Ministerio de Finanzas, Asuntos Económicos e Inversión	-		2020
Belize	Ministerio de Desarrollo Sostenible, Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres	-		2017
Brasil	Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República	-		2017
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y de Desarrollo Sostenible (CIMPDS)	x	Ministerio de Planificación del Desarrollo	2021
Chile	Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	x	Ministerio de Desarrollo Social	2019
Colombia	Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible	x	Departamento Nacional de Planeación	2021
Costa Rica	Consejo de Alto Nivel de los ODS	x	Ministerio de Planificación y Política Económica	2020
Cuba	Grupo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Cuba	x	Ministerio de Economía y Planificación	2021
Dominica	Ministerio de Asuntos Económicos, Planificación, Resiliencia y Desarrollo Sostenible, Telecomunicaciones y Radiodifusión	-		2022
Ecuador	Secretaría Nacional de Planificación	-		2020
El Salvador	Presidencia de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores	-		2022
Granada	Ministerio de Finanzas, Desarrollo Económico, Desarrollo Territorial, Servicios Públicos y Energía	-		2022
Guatemala	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)	-		2021
Guyana	Ministerio de Finanzas/Oficina del Presidente	-		2019
Haití	Ministerio de Planificación y Cooperación Externa	-		S/I
Honduras	Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible	x	Secretaría de Coordinación General de Gobierno	2020
Jamaica	Comité Nacional de Supervisión de la Agenda 2030	x	Instituto de Planificación de Jamaica	2022
México	Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	x	Secretaría de Economía	2021
Nicaragua	Presidencia de la República	-		2021
Panamá	Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el Apoyo y Seguimiento de los ODS	x	Ministerio de Desarrollo Social	2020
Paraguay	Comisión ODS Paraguay 2030	x	Ministerio de Relaciones Exteriores	2021
Perú	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	-		2020
República Dominicana	Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Político para el Desarrollo Sostenible	x	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	2021
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Finanzas, Planificación Económica, Desarrollo Sostenible y Tecnologías de la Información	-		2020
Santa Lucía	Mecanismo Nacional de Coordinación para la implementación de la Agenda 2030	x	Ministerios responsables de desarrollo sostenible y desarrollo económico	2019

Cuadro IV.A1.1 (conclusión)

País	Mecanismo de coordinación	Ad hoc	Secretaría Técnica	Último examen nacional voluntario
Saint Kitts y Nevis	Ministerio de Desarrollo Sostenible	-		2022
Suriname	S/I	-		2022
Trinidad y Tabago	con Secretaría Técnica en: Ministerio de Planificación y Desarrollo	x	Ministerio de Planificación y Desarrollo	2020
Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	-		2022
Venezuela (República Bolivariana de)	Consejo de Vicepresidentes y Grupo de Coordinación Interinstitucional	-		2016

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

Nota: S/I: sin información.

CAPÍTULO V

Acuerdos para una década de acción

Introducción

- A. Multilateralismo, financiamiento internacional e integración regional
- B. La política pública en el centro de la recuperación transformadora
- C. La gobernanza de un nuevo estilo de desarrollo
- D. Conflictos, inestabilidad y pactos sociales para el desarrollo sostenible
- E. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En el capítulo I de este documento se abordaron los costos de no implementar los cambios profundos necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible. Estos costos son acumulativos y crecientes y comprometen el desarrollo futuro. En muchos casos se trata de externalidades, es decir, efectos que las decisiones de algunos actores tienen sobre otros, pero que los primeros no consideran entre sus costos o beneficios¹. El mercado y el sistema de precios no generan las señales necesarias para que los costos y beneficios sociales sean tomados en cuenta en las decisiones individuales. Es necesario entonces que en la política pública se redefinan incentivos para que converjan el interés social y el interés individual. La tarea es usar el arsenal de instrumentos de política pública (impuestos, subsidios, regulación e inversión pública) para cambiar la estructura de los incentivos.

Este ejercicio de política pública penaliza a algunos actores y favorece a otros, por lo que su implementación requiere un movimiento previo, consistente en lograr acuerdos políticos que la respalden. A nivel internacional, se trata de construir una nueva gobernanza que facilite la transición hacia una economía sostenible mediante la reducción de asimetrías. A nivel regional, es cuestión de revigorizar los acuerdos de integración económica y lograr la convergencia entre ellos. A nivel de las economías nacionales, se trata de fortalecer los sistemas de protección social y recuperar el papel estratégico de la inversión pública. El costo de no actuar es resultado del fracaso en la búsqueda de estos acuerdos, cuyas raíces se encuentran en la economía política.

La sección A de este capítulo se concentra en el escenario internacional y de integración regional. La sección B se centra en las políticas de transformación productiva e inclusión a nivel nacional, y la sección C en los desafíos institucionales que plantea el modelo requerido para la implementación de estas políticas. En la sección D se discuten aspectos políticos del desarrollo sostenible, en particular los problemas de creciente conflictividad y pérdida de confianza en las instituciones, generados por el modelo de crecimiento. En la sección E se presentan las conclusiones, en las que se destaca la necesidad de reconstruir el diálogo y las instituciones a tiempo para evitar que la inercia genere más asimetrías y desequilibrios, con lo que se perdería la apuesta por un futuro sostenible.

A. Multilateralismo, financiamiento internacional e integración regional

Dos son los argumentos que se exponen en esta sección. El primero se refiere a que es necesario un nuevo multilateralismo para reestructurar las relaciones económicas internacionales, en que los temas del desarrollo ganen espacio frente al énfasis exclusivo en la liberalización de los mercados. Para ello se requiere la cooperación en diversos frentes, entre ellos el del financiamiento internacional para la transición hacia un estilo de desarrollo sostenible. El segundo argumento es que, para la construcción de este nuevo multilateralismo, la convergencia y la armonización de los esfuerzos de integración económica regional son de primera importancia. La integración regional y el nuevo multilateralismo deben apoyarse mutuamente.

¹ La emisión de gases de efecto invernadero contribuye al cambio climático, pero ese efecto no es parte de la función de costos de quien emite. La especulación con los tipos de cambio puede generar desempleo, pero ese costo no entra en el cálculo económico de los que compran o venden títulos en distintas monedas. La inversión en investigación y desarrollo (I+D) en una empresa produce efectos positivos de difusión de tecnología que favorecen la productividad de la economía, pero que no necesariamente son captados por la empresa que hace la inversión inicial.

1. Superar la fragmentación y la rivalidad en la economía global y relanzar los esfuerzos de integración regional

El modelo de crecimiento anterior a la pandemia fue definido como hiperglobalización porque promovía un marco institucional multilateral que supuestamente buscaba minimizar la acción de los Estados nacionales y maximizar el espacio del mercado. En realidad, convivían en ese sistema políticas industriales y tecnológicas muy sólidas por parte de los actores más importantes de la economía mundial (los Estados Unidos, China y los países de Europa occidental) con el rezago en capacidades y productividad de regiones que no tenían esas políticas (entre ellas, América Latina y el Caribe). Ni siquiera fue uniforme la marca registrada de la nueva globalización (la globalización financiera), ya que muchas economías mantuvieron controles en su cuenta de capital y buscaron preservar la competitividad y estabilidad de sus monedas, en particular en el caso de China. Algunas empresas tecnológicas con enorme poder de mercado, como Google, enfrentaron grandes restricciones en ese país, que al mismo tiempo buscó promover sus propias empresas digitales y emergentes, que se transformaron en dominantes en el mercado de búsquedas en Internet (Sheehan, 2018).

La expansión del comercio internacional y de la inversión fue moldeada en gran medida por políticas públicas (industriales, tecnológicas, macroeconómicas) que iban redefiniendo ventajas competitivas, muchas veces en respuesta a los intereses de actores privados. En otras ocasiones (sobre todo en China), creaban actores y los apoyaban hasta que lograran posiciones hegemónicas en los mercados. En las relaciones entre los Estados Unidos y China, se combinó el interés de las empresas estadounidenses en los bajos costos de la mano de obra y la escala del mercado de China con la necesidad de esta de contar con la tecnología y el mercado estadounidense para su impulso exportador y la creación de sus propias empresas. A medida que las capacidades tecnológicas chinas se fortalecían, la relación de cooperación con los Estados Unidos se transformó en una rivalidad creciente.

Esa rivalidad surgió en parte debido a los cambios en la distribución de la producción y el empleo industrial global, en perjuicio de los Estados Unidos, que reforzaron el aumento de la desigualdad iniciado por las políticas de rebajas de impuestos y alta tasa de interés de los años ochenta. Los efectos desestabilizadores de la desigualdad fueron (y siguen siendo) el telón de fondo de la polarización política en los Estados Unidos. Por otro lado, el cierre de la brecha tecnológica e industrial entre China y los Estados Unidos afectó las capacidades en el plano militar, lo que dio una señal de alarma a los formuladores de la estrategia geopolítica estadounidense. El escenario se vuelve más complicado a la luz del deseo de China de fortalecer su presencia en el mar de China Meridional, y la preocupación que suscita en países como el Japón y la República de Corea, y en la Provincia China de Taiwán.

La evolución de las relaciones entre los Estados Unidos y China es de enorme importancia para América Latina y el Caribe, en particular para América del Sur. China y los Estados Unidos son los principales socios comerciales de la región, con participaciones distintas (aunque siempre significativas) según la especialización de las distintas subregiones. La continuidad del crecimiento en ambos países y de un marco de cooperación serán determinantes para el éxito de la recuperación de la región y para las posibilidades de abordar los grandes temas de la agenda mundial y regional. Los Estados Unidos y China enfrentan un desafío complejo en la geopolítica, por lo que una comunicación permanente es clave para evitar un posible escalamiento de las tensiones. Además de la necesidad de mantener la rivalidad militar bajo control, hay otros factores que favorecen la continuidad de la cooperación entre las dos potencias. Uno de ellos es su alto grado de interdependencia económica. El mayor déficit externo de los Estados Unidos es con China (le siguen México y Alemania, pero con valores absolutos significativamente más bajos), y los inversores chinos son los dueños del 4% de los títulos del Tesoro de los Estados Unidos (China, con más de 1 billón de dólares, es el segundo país que posee más bonos del Tesoro después del Japón). Los dos países son los emisores más importantes de gases de efecto invernadero, por lo que cualquier solución al problema del cambio climático debe necesariamente incluirlos.

Como se analizó en el capítulo I, a diferencia de América del Sur, en México, Centroamérica y el Caribe la dinámica de la economía china se diluye frente a la de la economía estadounidense. Algunas de las medidas expansivas adoptadas recientemente para incentivar una recuperación centrada en la inversión en infraestructura y el gasto social pueden tener efectos importantes en la subregión. Esto es particularmente importante en lo referente a las exportaciones de la industria manufacturera (maquilas), los ingresos por turismo y las remesas de los trabajadores migratorios. Las posibles relocalizaciones de plantas productivas de China a la subregión en busca de proximidad también pueden dar lugar a una coyuntura divergente entre el norte y el sur de América Latina y el Caribe.

Las perspectivas para la región adolecen de la misma incertidumbre que las de la economía mundial. La oferta se recupera lentamente porque muchas cadenas de valor se han discontinuado, los costos energéticos están al alza y en algunos casos hay restricciones de la oferta de mano de obra. En el caso de China, se registra una desaceleración de su economía, que puede agravarse por las posibles consecuencias de la crisis de la empresa Evergrande. Los bancos centrales se ven ante el desafío de lograr el difícil equilibrio de manejar la tasa de interés para evitar un aumento de la inflación sin comprometer la recuperación económica, aún débil. Este escenario confirma la necesidad de acelerar la política de inversiones en la transición energética. Una política de este tipo permitiría atacar varios problemas simultáneamente (por ejemplo, la crisis energética y el cambio climático), al mismo tiempo que impulsaría la recuperación.

Las políticas anteriores deben estar coordinadas y basarse, como se ha mencionado, en acuerdos que eviten la fragmentación, el proteccionismo y las respuestas unilaterales que estimulen la rivalidad. Lo que ha fracasado es una cierta forma de apertura de la economía internacional (la llamada hiperglobalización), pero no la necesidad de más comercio y más cooperación multilateral. Los costos crecientes de no haber apostado al futuro no se corrigen con un retorno al pasado, sino con una estrategia de transformación económica capaz de reducir asimetrías y desequilibrios.

El concepto de desarrollo en transición permite abordar la cooperación internacional en un mundo más fragmentado y desigual. Hay consenso respecto de que la gobernanza internacional debe ser redefinida y que los problemas del desarrollo no se limitan al ingreso per cápita. Se pueden apreciar graves problemas de desigualdad, marginación y pobreza incluso en países que ya lograron un ingreso alto. Las brechas de financiamiento para el desarrollo y el limitado apoyo multilateral a los países de ingreso medio en la crisis actual acentúan los desafíos que enfrenta este grupo de países, que incluye a la mayoría de los de América Latina y el Caribe. El concepto de desarrollo en transición supone repensar el paradigma de cooperación en la región.

Con este concepto se plantea, por un lado, la necesidad de medir el desarrollo más allá del PIB per cápita, que hoy es el criterio para acceder a diversos mecanismos de apoyo multilateral. Con ese fin se propone el análisis de brechas estructurales y de la trampa de ingreso medio. Por otro lado, se resaltan los efectos directos e indirectos, financieros y no financieros, que implica para los países la graduación de la elegibilidad en relación con la ayuda oficial para el desarrollo. Además de la contracción de los flujos financieros de cooperación, cabe destacar el fin de las preferencias comerciales unilaterales, la reducción de las oportunidades de apalancar fondos para la ciencia y la tecnología, el fin de las preferencias respecto de la formación académica y profesional, y las dificultades para movilizar recursos destinados a la cooperación triangular y Sur-Sur. La graduación también puede traducirse en la reducción de espacios de diálogo entre los países donantes y graduados, lo que limitaría las oportunidades de intercambio y coordinación.

En este contexto, el concepto de desarrollo en transición representa un llamado para una cooperación internacional renovada e inclusiva que contribuya a cerrar las brechas estructurales y las asimetrías globales entre los países desarrollados y en desarrollo, amplificadas por la crisis actual. El reciente

establecimiento de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe abre un espacio intergubernamental para la discusión y el avance respecto de la implementación de propuestas de nuevas formas de cooperación con y entre los países de la región.

Con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17, “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, analizado en el capítulo IV, además de la exhortación a fortalecer la cooperación internacional sobre financiamiento para el desarrollo y la sostenibilidad de la deuda, se resalta la importancia de la cooperación internacional en materia de tecnología, incluidas las tecnologías verdes, al igual que la creación de capacidades en materia de ciencia, tecnología e innovación en los países en desarrollo. En el caso de los países de ingreso medio de la región, el fomento de nuevos paradigmas de cooperación internacional es esencial para avanzar en la implementación del Objetivo 17.

a) Cooperación internacional en el financiamiento para el desarrollo

A pesar del gran impacto que ha tenido la pandemia en la región, la cooperación internacional ha sido limitada y se ha centrado sobre todo en los países de ingresos bajos y medio-bajos. Durante 2020 y 2021, la participación de América Latina y el Caribe en los compromisos de préstamo del Banco Mundial se situó en alrededor del 15%, mientras que la participación de África representó en promedio el 40% del total. Los riesgos a los que se enfrentan los países de ingreso medio podrían constituir un lastre significativo para el crecimiento mundial y comprometer la estabilidad financiera mundial, dada su importancia sistémica en la economía mundial. Los países de ingreso medio representan el 75% de la población mundial, alrededor del 30% de la demanda agregada mundial y, lo que es más importante, el 96% de la deuda pública de los países en desarrollo (sin incluir China y la India).

La problemática del financiamiento para el desarrollo de los países de ingreso medio se ha caracterizado por la creciente desconexión entre las necesidades económicas y sociales y la respuesta de la cooperación multilateral. Esto debe corregirse con urgencia, con base en la expansión y redistribución de la liquidez y la reducción de la deuda para ampliar los espacios de política en la región.

La expansión y redistribución de la liquidez puede articularse mediante la emisión de derechos especiales de giro (DEG) y su recirculación a los países en desarrollo. En agosto de 2021, el Fondo Monetario Internacional (FMI) implementó una emisión de derechos especiales de giro, equivalente a 650.000 millones de dólares, que ha sido la más importante de su historia. Debido a que los DEG se reparten entre los países de acuerdo con sus cuotas en el FMI, el 64,4% de esta nueva emisión se destinó a los países desarrollados y el resto a los países en desarrollo. Si bien la nueva emisión permitió a los países de la región (que recibieron en su conjunto el 7,9% del total) fortalecer sus posiciones de reserva internacional, no será suficiente para reducir la brecha de financiamiento que aqueja a estas economías.

Con este fin, se plantea que la nueva emisión de derechos especiales de giro venga acompañada de una recirculación de estos de las economías desarrolladas a las economías en desarrollo. Los datos evidencian que el grado de utilización de los DEG por parte de las economías desarrolladas es muy inferior al de las economías en desarrollo. Además, durante los períodos de crisis la tasa de utilización de los DEG por parte de las economías en desarrollo tiende a aumentar muy por encima de la tasa de utilización por parte de las economías desarrolladas.

La recirculación de derechos especiales de giro de las economías desarrolladas hacia las economías en desarrollo puede producirse de tres formas distintas. La primera es el fortalecimiento del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza. Este fondo se limita a proveer financiamiento a las economías de ingreso bajo, de ingreso medio-bajo y de ingreso medio-alto que se consideran vulnerables. Por consiguiente, este fondo no tiene en cuenta todos los países de ingreso

medio. Además, provee financiamiento sujeto a condicionalidades. En segundo lugar, la recirculación de DEG puede orientarse hacia la creación de un fondo fiduciario para los países de ingreso medio, tal como lo planteó el Secretario General de las Naciones Unidas en marzo de 2021 (Naciones Unidas, 2021). En tercer lugar, los derechos especiales de giro pueden utilizarse para fortalecer la capacidad de préstamo de los bancos de desarrollo, siempre y cuando estos sean tenedores autorizados de este tipo de derechos.

La banca de desarrollo puede utilizar los DEG de dos maneras: ya sea para canjearlos por divisas y por consiguiente con fines de préstamo, o como capital para fortalecer su capacidad de apalancamiento. En cualquier caso, en principio, el uso de los derechos especiales de giro por parte de la banca de desarrollo tendría que respetar las propiedades que tienen esos derechos como activo de reserva. Es decir, los DEG tienen que ser activos líquidos y presentar riesgo cero. La forma en que se aborda este tema en el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP) es a través de una política de canje mediante la cual los países que prestan los DEG a ese fondo pueden reclamarlos en la eventualidad de una escasez de reservas o problemas de balanza de pagos. El fondo tiene una cuenta de reserva por un monto aproximado del 20% del valor de los préstamos y una cuenta de subsidios que permite pagar el costo del interés (0,005%) asociado al uso de esos derechos. Otro punto a tener en consideración es que, en el caso de la banca de desarrollo, los préstamos tienen un período de madurez superior al de diez años que contempla el FFCLP.

Otra manera de redistribuir la liquidez de los países desarrollados a los países en desarrollo es a través del establecimiento de fondos multilaterales. En este sentido, el Gobierno de Costa Rica ha planteado la creación de un fondo para aliviar la economía del COVID-19 (FACE). Este fondo alcanzaría los 500.000 millones de dólares, lo que representaría el 3% del PIB de los países en desarrollo y solo un 0,7% del PIB de los países desarrollados. Los préstamos tendrían una madurez de hasta 50 años, con una tasa de interés equivalente a la tasa de interés internacional, o cercana a una tasa del 0% (es decir, serían préstamos concesionales).

Para enfrentar los efectos de la pandemia y promover una recuperación sostenible, la cooperación internacional también puede articularse a través de la banca de desarrollo. Durante la pandemia, la banca de desarrollo multilateral (el Banco Mundial) orientó sus esfuerzos en gran medida hacia las economías de ingreso bajo o medio-bajo, que representan cerca del 65% del financiamiento comprometido por el Banco Mundial. Esto ha abierto la posibilidad de que la banca de desarrollo subregional y nacional desempeñe un papel importante en cuanto a la provisión de financiamiento a las economías de la región.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha destinado cerca de 8.000 millones de dólares a la región y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), un monto equivalente a 10.000 millones de dólares. Por su parte, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ha destinado a la región un equivalente a 2.000 millones de dólares para el combate a la pandemia. Si a esto se añade el financiamiento para la recuperación, se estima que este monto asciende a un total de 3.000 millones de dólares. En conjunto, este esfuerzo financiero sobrepasa ampliamente los 4.000 millones de dólares destinados a la región por el Banco Mundial.

La banca nacional de desarrollo también dio una respuesta contundente con la utilización de instrumentos como créditos, garantías, refinanciamiento y suspensión de pagos. La banca de desarrollo debe cooperar a fin de lograr una recuperación económica sostenible, lo que requerirá una gran movilización de recursos, con una mirada estratégica hacia la inversión verde y proyectos relacionados con el cambio climático. Ello requerirá un esfuerzo sin precedentes de movilización de recursos. Las estimaciones actuales apuntan a que los países en desarrollo necesitarán invertir por lo menos 1 billón de dólares al año para llegar a un objetivo de cero emisiones netas de carbono en 2050. Esto debe venir acompañado de un cambio en la composición de la cartera de préstamos. Los bancos

regionales y subregionales de América Latina y el Caribe han avanzado en cuanto a la incorporación de criterios medioambientales en sus carteras de préstamos. El BID ha fijado una meta del 30% de su cartera total para inversiones climáticas. Por su parte, las metas fijadas por el BCIE y la CAF son, respectivamente, del 35% y el 30% del total. En el caso de la banca nacional, la participación de las inversiones climáticas en la cartera total es mucho menor. Según un estudio del BID, en 2017 esta se situaba en promedio en un 1% para los bancos nacionales del Brasil, México y Chile.

América Latina y el Caribe es la región más endeudada del mundo, con un 77% de deuda del gobierno general en relación con el PIB en el año 2020. El servicio de la deuda medido en términos de los ingresos fiscales equivale al 29% del PIB. El aumento del endeudamiento no solo reduce la capacidad contracíclica de estas economías para enfrentar los efectos de la pandemia, sino que también compromete su capacidad de recuperación. En comparación, en las economías desarrolladas no solo se han implementado estímulos fiscales masivos, sino que también se han aprobado estímulos monetarios sin precedentes. Además, tanto la Reserva Federal de los Estados Unidos como el Banco Central Europeo (BCE) han sido las principales fuentes de financiamiento del déficit de gobierno. Esto muestra la asimetría existente entre la capacidad contracíclica de las economías en desarrollo y de las economías desarrolladas.

La única iniciativa multilateral para reducir la deuda es la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda promulgada por el G20. Consiste en una suspensión temporal de los reembolsos del servicio de la deuda (principal o intereses) por parte de los acreedores bilaterales oficiales, que representan aproximadamente el 38% del total de los países participantes. En el caso de América Latina, solo cuatro economías participan de manera activa en dicha iniciativa. Estas son Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Para este grupo de países, el grueso de la deuda no se encuentra en manos de los acreedores oficiales, ya que estos reúnen en promedio solo el 20,7% de la deuda total.

La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda constituye una moratoria y no garantiza que los países tengan un crecimiento que les permita responder a los pagos de deuda que se han aplazado. De hecho, una vez finalizada la iniciativa, los países tendrán que pagar el valor capitalizado del principal de la deuda y los intereses diferidos durante cinco años, después de un período de gracia de un año. Esto supone que tendrán menos espacio fiscal para poder enfrentar los efectos de mediano y largo plazo de la pandemia y asegurar la sostenibilidad de su deuda.

El diseño de una solución de largo plazo al problema de la deuda requiere una estrategia con tres ejes de acción. En primer lugar, todas las economías muy endeudadas deberían poder acogerse al alivio oficial de la deuda, a las moratorias o a ambos beneficios. En segundo lugar, cuando el perfil de endeudamiento sea de corto plazo o la carga del servicio de la deuda sea muy elevada, se debería adoptar un mecanismo de alivio de deuda y extensión de plazos. En tercer lugar, las economías con un perfil de deuda más sostenible pueden acceder al mercado de capitales privado para financiarse.

Un problema adicional en algunas de las economías más endeudadas es el pago de recargos al FMI. En julio de 2021, 14 países de ingreso medio que son miembros del FMI estaban sujetos a recargos. Entre ellos, tres países de América Latina (Argentina, Barbados y Ecuador) representaban casi el 60% del total de recargos. Debido a su carácter procíclico y regresivo, el sistema de recargos debe ser evaluado y revisado. Una propuesta consiste en suspender de manera temporal los recargos del FMI para ayudar a los países a enfrentar la pandemia y sus consecuencias. También se puede pensar en reformas a más largo plazo, como la reducción de los recargos basados en el nivel, o su completa eliminación.

La reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral debe contemplar la reforma de las agencias de calificación crediticia con el fin de evaluar el riesgo soberano. Estas agencias tienden, por un lado, a ser procíclicas y, en consecuencia, a reducir las calificaciones crediticias cuando las economías se hallan en una fase recesiva del ciclo económico. La información disponible

muestra, además, que tienden a penalizar más a las economías en desarrollo en comparación con las economías desarrolladas. En 2020, las tres agencias de calificación crediticia más importantes (Fitch, Standard & Poor's y Moody's) registraron un número récord de rebajas crediticias. Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 28 de febrero de 2021, rebajaron solo el 6% del universo de calificaciones soberanas para las economías desarrolladas. En cambio, la proporción de rebajas para el mundo en desarrollo promedió un 31%. La estabilidad financiera debe considerarse un bien público global. Se ve amenazada cuando las estrategias de las agencias golpean a los países de ingreso medio, dada su importancia en el comercio y su peso en la deuda pública. Por ese motivo, aparte de las recomendaciones que existen para mejorar la calificación crediticia (entre las que destaca la de alargar los períodos de evaluación crediticia), también se debería considerar la creación de una agencia de calificación crediticia multilateral, como testigo y contrapeso de las agencias privadas. Esto debería asociarse a un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda.

El principal objetivo de una agencia de calificación crediticia multilateral sería mejorar la evaluación del riesgo de crédito para la emisión de bonos soberanos. Esta agencia podría desarrollar enfoques alternativos en relación con la solvencia de los gobiernos, en particular para las economías en desarrollo. Entre los retos que plantea una agencia multilateral de calificación crediticia cabe mencionar: i) la mayor flexibilidad de criterios para evaluar el riesgo mediante un amplio conjunto de indicadores, incluidos los que miden factores sociales, políticos y medioambientales; ii) la forma de financiamiento; iii) el conflicto de interés; iv) la captura reguladora, y v) la necesidad de convencer a los gobiernos y a otras partes interesadas relevantes de incorporar las evaluaciones de la agencia multilateral de calificación crediticia en sus análisis y lineamientos.

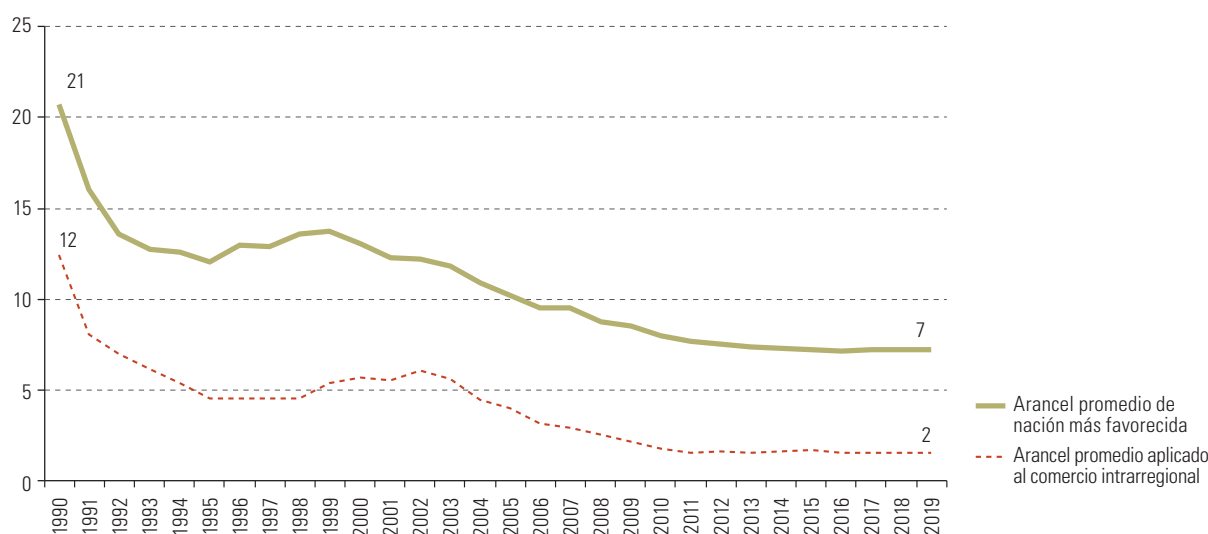
Por último, la reforma de la arquitectura de la deuda multilateral tiene que contemplar el uso de un conjunto amplio de instrumentos innovadores destinados a aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo. Dos de los instrumentos que pueden cumplir este objetivo son las cláusulas sobre huracanes que han sido utilizadas por algunos países del Caribe (Barbados y Granada las utilizaron para aliviar su deuda) y el uso de bonos contingentes, incluidos los bonos vinculados al ingreso nacional. Estos últimos permiten abarcar otros aspectos de la capacidad de pago, tales como las remesas y los cambios en los términos de intercambio, que influyen en el ciclo económico de la región y, por lo tanto, en su capacidad de reembolso de la deuda a lo largo de dicho ciclo.

b) Integración regional

El fortalecimiento de la interdependencia económica entre los países de la región debe ser un pilar central de una estrategia de recuperación transformadora en la pospandemia. Se encuentra ampliamente documentado el papel crucial que desempeña el mercado regional para la diversificación exportadora, la creación y preservación de las capacidades industriales y la internacionalización de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b). En la mayoría de los países de la región, el peso del mercado regional en las exportaciones manufactureras supera su peso en las exportaciones totales de bienes, y en muchos casos excede el 50%. Un mercado ampliado permitiría alcanzar escalas eficientes de producción y aprovechar las complementariedades productivas y la cercanía geográfica y cultural entre los países de la región. Por otra parte, la pandemia ha evidenciado los riesgos que supone la excesiva dependencia del abastecimiento extrarregional en sectores estratégicos como las industrias farmacéutica y de dispositivos médicos (CEPAL, 2020a y 2021a). Es precisamente en este contexto que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a solicitud de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), formuló un plan de autosuficiencia sanitaria para la región, que fue aprobado unánimemente por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la CELAC el 18 de septiembre de 2021 (CEPAL, 2022).

Los esfuerzos emprendidos en las últimas seis décadas en materia de integración económica se han traducido en avances, en particular en la reducción de las barreras arancelarias al comercio intrarregional (véase el gráfico V.1). Sin embargo, han respondido sobre todo a una lógica subregional, razón por la cual han sido insuficientes para aprovechar plenamente el potencial que ofrece el espacio regional, con sus cerca de 650 millones de habitantes. Mientras que el intercambio intrarregional representa el 68% de las exportaciones totales de bienes en Europa, y alrededor del 50% en Asia oriental y sudoriental y América del Norte (incluido México), en América Latina y el Caribe su máximo histórico es de solo el 21%, y en 2020 alcanzó apenas el 12%, su menor nivel desde mediados de los años ochenta.

Gráfico V.1
América Latina y el Caribe: arancel promedio de nación más favorecida (NMF) y arancel promedio aplicado al comercio intrarregional, 1990-2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), "Estadísticas: datos comerciales y arancelarios", 2020 [en línea] https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/statistics.htm, y M. Dolabella y J. E. Durán, "Integrating Latin America and the Caribbean: potential effects of removing tariffs and streamlining non-tariff measures", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/113), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

El limitado intercambio intrarregional es resultado de numerosos factores, pero no es posible obviar la importancia de los factores institucionales y de economía política. Dos de ellos (muy interrelacionados) son especialmente relevantes: i) el limitado involucramiento de las empresas de mayor tamaño de la región, y ii) la falta de arreglos institucionales que aseguren el buen funcionamiento de las iniciativas de integración una vez atenuado su impulso político inicial.

La reducida demanda de integración por parte de las grandes empresas de la región refleja una estructura productiva históricamente orientada a la exportación hacia mercados extrarregionales, ya sea de materias primas (sobre todo en los países sudamericanos) o de manufacturas (en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe). Esta tendencia se ha visto reforzada en las últimas dos décadas por la irrupción de China como el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe, y el primero de América del Sur. Este patrón también se ve favorecido por la profunda desigualdad de ingresos y el bajo nivel general de salarios que caracterizan a la región, factores que limitan la demanda de consumo de su población. Se crea así una dinámica que tiende a autoalimentarse, ya que, si las oportunidades asociadas al mercado regional son percibidas como cada vez menos atractivas que las vinculadas a los mercados extrarregionales, los actores empresariales tenderán a priorizar la intensificación de los vínculos con estos últimos (por ejemplo, mediante la negociación de nuevos acuerdos comerciales).

El bajo comercio intrarregional es también resultado de la debilidad institucional de los acuerdos de integración. Un claro ejemplo de ello es que ninguno de los proyectos subregionales orientados al establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes ha alcanzado plenamente esos objetivos. Además, los países a menudo han respondido a dificultades internas con medidas unilaterales que obstaculizan el comercio intrarregional, como alzas de aranceles y barreras no arancelarias. Este cuadro se ha visto intensificado por frecuentes giros en las visiones nacionales sobre el proceso de integración, en función de los respectivos cambios en el ciclo político. La conjunción de todos estos factores ha dificultado dar la necesaria continuidad a proyectos cuya construcción requiere una mirada de largo plazo y una política de Estado.

El debilitamiento del comercio intrarregional en los últimos años es muy preocupante desde la óptica del desarrollo sostenible. Para la gran mayoría de los países de la región el comercio más intensivo en manufacturas es el que involucra la gama más amplia de productos y el que registra la mayor participación de empresas y, por ende, el más conducente a la diversificación productiva y exportadora. Además, comparado con los envíos extrarregionales, su menor contenido de materias primas le otorga una mayor sostenibilidad ambiental, en tanto que la mayor presencia de mipymes en este tipo de actividad ayuda a difundir sus beneficios de forma más equitativa (CEPAL, 2020b). A estas consideraciones se suma la necesidad de propiciar una mayor autonomía productiva en sectores estratégicos, como lo están haciendo todas las principales economías mundiales.

En suma, revertir la desintegración comercial (y productiva) de la región es crucial para lograr una recuperación sostenible y transformadora. Sin embargo, ello no ocurrirá espontáneamente, dados los grandes incentivos que existen para mantener el actual patrón de especialización. Se requieren acuerdos que rompan la inercia y que apunten de modo explícito a promover la integración productiva y comercial entre los países de la región. Para ello es crucial intensificar los esfuerzos en pro de la convergencia entre las distintas agrupaciones subregionales, de modo de avanzar hacia un espacio regional con reglas comunes para el comercio y la inversión extranjera directa (IED).

La agenda regional de convergencia debería incluir temas como la gradual armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios. En esta misma lógica se inserta la agenda de facilitación del comercio. Por ejemplo, se deberían acelerar los trabajos orientados a alcanzar un acuerdo de reconocimiento mutuo entre los mecanismos nacionales de operador económico autorizado de los miembros de la Alianza del Pacífico y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al que podrían sumarse otros países de la región. Otras áreas en las que hay trabajos en curso que deben acelerarse son la interoperabilidad de las ventanillas únicas nacionales de comercio exterior y la certificación digital de origen. Los países de la región también deberían considerar hacer permanentes algunas medidas de facilitación del comercio implementadas a raíz de la pandemia, en particular la aceptación de diversos certificados en formato electrónico. Este tipo de avances beneficiaría sobre todo a las pymes exportadoras, ya que estas tienen una menor capacidad que las grandes empresas para cumplir con la multiplicidad de requisitos regulatorios y de documentación que se les exigen en los distintos mercados de la región. También es necesario definir protocolos regionales de bioseguridad para enfrentar de modo coordinado las futuras pandemias u otros episodios disruptivos. Por último, dada la intensificación del comercio electrónico a raíz de la pandemia, la agenda regional de facilitación del comercio debería poner especial atención en facilitar esta modalidad de comercio, sobre todo para las mipymes.

Pese a la centralidad de la revolución digital en todos los planos de la vida social y económica, la región carece de un marco institucional para la discusión de políticas, normas y estándares sobre cooperación digital. Así pues, la revigorización de la integración económica regional requiere una mayor articulación de los bloques subregionales en materia digital para definir las prioridades temáticas y su gestión operativa. En este contexto, la conformación de un mercado digital regional constituye una oportunidad estratégica. El mercado digital regional puede impulsar un espacio económico armonizado para el intercambio de servicios y productos basados en medios digitales, además de incentivar la inversión y el desarrollo de servicios, aplicaciones e innovaciones. Se trata no solo de eliminar barreras trasfronterizas, sino también

de incentivar el uso y aprovechamiento de las tecnologías digitales. Con este fin, la CEPAL ha propuesto una agenda de trabajo estructurada en torno a tres ejes: i) mejorar el acceso a la conectividad; ii) crear un entorno habilitador para promover el intercambio de bienes y servicios digitales, y iii) crear una economía digital que promueva el crecimiento, la productividad y el empleo (Calderón y otros, 2021).

B. La política pública en el centro de la recuperación transformadora

La irrupción y la permanencia de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) han hecho redefinir el papel del Estado en las economías de América Latina y el Caribe. Sus profundas secuelas sanitarias, sociales y económicas han desatado una crisis prolongada en el tiempo, que exige que el Estado amplíe su marco de acción e innove ante las consecuencias inéditas de esta coyuntura histórica (CEPAL, 2022). El nuevo espacio de la acción pública debe incluir las esferas productiva, social y ambiental, como se discute a continuación. Este espacio ampliado de la política pública requiere no solo mayores capacidades sino también un mayor nivel de transparencia y monitoreo de la sociedad civil. Los desafíos institucionales que implica este modelo se abordan en la sección C.

1. Asignatura pendiente: la transformación productiva para el desarrollo sostenible²

a) Las respuestas de corto plazo deben conducir a un largo plazo sostenible

Los paquetes de medidas para la recuperación en América Latina tuvieron como prioridad la recuperación del empleo y el consumo. No hubo al mismo tiempo señales que pudieran inducir cambios en la composición sectorial ni en los procesos productivos. Esta estrategia se justifica en el momento inicial, dada la necesidad de responder sin dilaciones a la crisis. Los sectores priorizados por el gasto extraordinario para enfrentar la pandemia fueron el sistema de salud, el consumo de los hogares y los apoyos a empresas, sin condicionalidades en cuanto al uso de los recursos (Cárdenas y otros, 2022). De forma paralela, después de la acción inicial ante la emergencia, sería oportuno que las políticas adoptaran una perspectiva de más largo plazo. Si se reproducen los patrones de oferta y consumo, así como el rezago tecnológico y productivo del período anterior, persistirán los problemas de sostenibilidad del estilo de desarrollo.

En adelante, América Latina y el Caribe debería aprovechar la expansión del gasto, en conjunto con otros instrumentos (regulación, imposición y subsidios, crédito e inversión pública) para redefinir su inserción internacional, ingresar en sectores más dinámicos en cuanto a la demanda mundial, la innovación y la difusión de tecnología, y crear empleos formales de productividad creciente. Para ello, en la reactivación económica se deberían priorizar los sectores estratégicos, capaces de dinamizar la economía al mismo tiempo que la inversión se encauza hacia la sostenibilidad (CEPAL, 2020b).

Los sectores estratégicos son los siguientes:

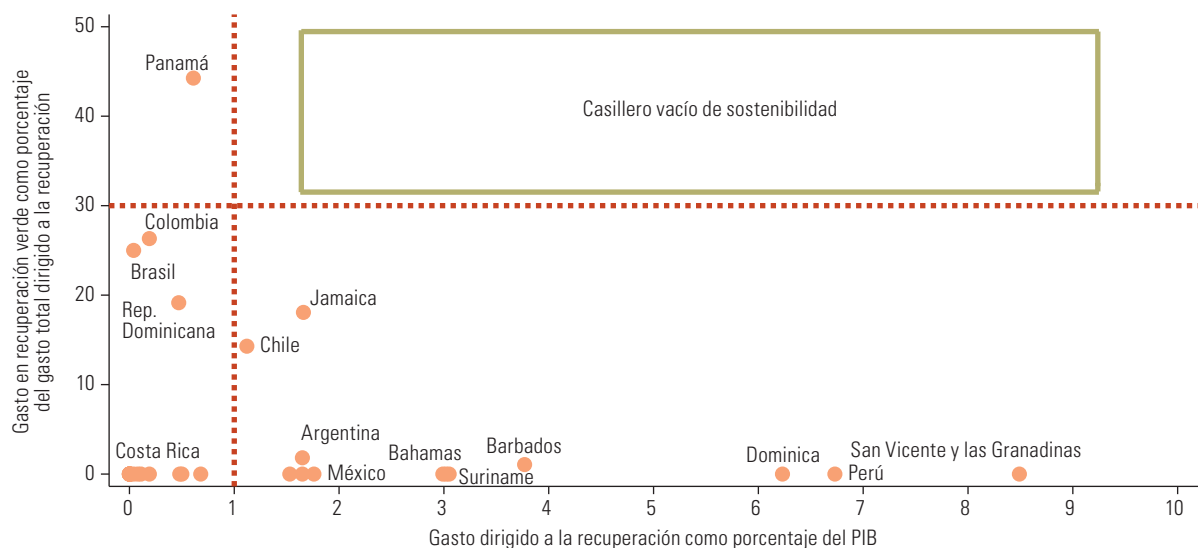
- las energías renovables no convencionales, que son más baratas por megavatio, tienen mayor tracción en el PIB y resultan más intensivas en empleo y de menor huella ambiental;
- la restauración y mejora de servicios urbanos como:
 - el transporte público, para contrarrestar la creciente tasa de motorización con vehículos con tecnologías limpias de alta capacidad, y

² Esta sección está basada en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cómo financiar el desarrollo sostenible: recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe", *Informe Especial COVID-19*, N° 13, Santiago, 2022.

- los servicios básicos de agua y saneamiento, que tienen un importante efecto multiplicador sobre el PIB y el empleo (CEPAL, 2021a);
- la economía circular, que reduce la huella ambiental con alto empleo;
- la restauración ecológica mediante:
 - programas emergentes de empleo para la venta de servicios ambientales, y
 - bioeconomía y soluciones basadas en la naturaleza;
- la economía digital, con efectos positivos sobre la huella ambiental y como uno de los vectores más importantes de la innovación y la difusión de tecnología en una economía que ya es digital;
- la economía del cuidado, en su doble dimensión de trabajos remunerados y no remunerados en los hogares y en el mercado;
- el turismo sostenible, y
- la industria manufacturera de la salud.

Estos sectores tienen en común un alto efecto multiplicador sobre el PIB, la creación de empleo y la compatibilidad con las metas climáticas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es necesario redireccionar el gasto en recuperación. En América Latina y el Caribe, los países que más expandieron dicho gasto como proporción del PIB no lo hicieron en inversiones sostenibles. Por su parte, los que destinaron un mayor porcentaje del gasto a las inversiones sostenibles no fueron los que más gastaron como proporción del PIB. Surge así un casillero vacío, definido en términos de políticas, que es aquel en que se combina un esfuerzo fiscal importante con un peso significativo de las inversiones verdes (véase el gráfico V.2).

Gráfico V.2
América Latina y el Caribe: distribución del esfuerzo para la recuperación verde pospandemia
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cómo financiar el desarrollo sostenible: recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe", *Informe Especial COVID-19*, N° 13, Santiago, 2022.

Nota: En el gráfico no se incluye información sobre las inversiones anteriores, que podrían modificar el significado de la inversión adicional efectuada durante la pandemia. Sobre el eje horizontal se ubican los países que tienen un 0% de gasto en recuperación verde (favorable al medio ambiente) como proporción de su gasto total en recuperación. Por razones de espacio, solo se identifican algunos de esos países en el gráfico; los países cuyos nombres se han omitido son, de izquierda (menor gasto en recuperación como porcentaje del PIB) a derecha (mayor gasto en recuperación como porcentaje del PIB), los siguientes: Guyana, Paraguay, Uruguay, Antigua y Barbuda, Cuba, Granada, Nicaragua, Venezuela (República Bolivariana de), Guatemala, El Salvador, Ecuador, Honduras, Haití, Belice, Trinidad y Tabago, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis y Bolivia (Estado Plurinacional de). Las líneas punteadas muestran el grupo de países que han anunciado un gasto en recuperación mayor o menor al 1% de su PIB (línea vertical) y los países que han anunciado un gasto en recuperación verde que representa más o menos del 30% de su gasto total en recuperación (línea horizontal).

Se plantea con claridad la necesidad de combinar la transformación productiva con la política ambiental. En esta combinación, asociada a las políticas sociales, reside la posibilidad de corregir las asimetrías (y los correspondientes desequilibrios) que producen los costos discutidos en el capítulo I de este documento.

La transición hacia una nueva estructura productiva que combine inclusión social, competitividad auténtica y cuidado del medio ambiente requiere un gran salto en el nivel y la dirección de las inversiones. Con respecto al nivel, las estimaciones realizadas por la CEPAL indican que la tasa de formación de capital fijo debería alcanzar el 28% del PIB. Para lograr un cambio en la dirección (y modificar la asignación intersectorial de la inversión) es preciso redefinir las rentabilidades relativas en favor de sectores estratégicos, mediante instrumentos regulatorios, fiscales y crediticios. Estas políticas, junto con el intenso proceso de innovación tecnológica y la evolución de las preferencias de los consumidores, son las que habrán de definir el perfil productivo de la región. Un aumento de 10 puntos porcentuales en la tasa de inversión permitiría alcanzar una tasa de crecimiento de la economía cercana al 4%, que es la que la CEPAL (2020b) ha estimado como necesaria para eliminar la pobreza en América Latina y el Caribe en 2030. Las diferencias nacionales son muy marcadas, por lo que el ejercicio es solo indicativo. No obstante, ofrece una estimación inicial de la tasa de crecimiento necesaria para eliminar la pobreza, en conjunto con políticas redistributivas que reduzcan la desigualdad en la región.

b) ¿Cómo financiar la transformación productiva?

Para lograr un salto de 10 puntos porcentuales en la tasa de inversión promedio de la región se tienen que combinar diversas fuentes de financiamiento. Algunas de ellas son externas, como las analizadas en la sección A. Otras son internas, como la lucha contra la evasión y la elusión fiscales y los cambios en la actual estructura de impuestos y subsidios. Estas últimas se tratan en esta sección.

En América Latina y el Caribe, la evasión y la elusión tributarias se han visto favorecidas por la competencia mundial en materia de exenciones tributarias, las prácticas ilegales y la innovación digital (CEPAL, 2019a). La estimación de la CEPAL sobre el incumplimiento tributario del impuesto a la renta y el IVA es del 6,3% del PIB regional en 2017, lo que equivale a 335.000 millones de dólares. Además, los flujos financieros ilícitos que salen de la región, producto de la manipulación del comercio internacional de bienes, alcanzaron los 85.000 millones de dólares en 2016, lo que equivalente al 1,5% del PIB regional. Si se lograra reducir gradualmente la evasión y la elusión fiscales en 10 puntos porcentuales al año, hasta llegar a un 50% del total de las cantidades evadidas anualmente, se obtendrían recursos equivalentes al 36% de los necesarios para una recuperación sostenible (1,6 billones de dólares de 2019) a lo largo del período, sin perjuicio de sus aplicaciones para los fines sociales indicados (véanse más detalles sobre las fuentes de financiamiento en el recuadro V.1 al final de esta sección).

La recuperación transformadora puede ampliar el espacio fiscal al estimular una revisión del régimen tributario. Ello estaría asociado a la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles, el establecimiento o ajuste de los impuestos ambientales, la revisión de las renuncias fiscales y el estímulo a la diversificación productiva, que amplía la base tributaria. La eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles, aun con las correspondientes medidas de mitigación o compensación a los sectores económicamente más vulnerables, crearía un espacio fiscal equivalente al 8% de las necesidades de inversión, equivalente a 354.368 millones de dólares de 2019 a lo largo de la década.

De acuerdo con los datos obtenidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 2020, el financiamiento público, privado e internacional mundial a favor de la biodiversidad (un valor de entre 79.000 y 91.000 millones de dólares por año, como promedio del período 2015-2017) equivale a solo entre el 15% y el 20% del gasto público potencialmente

perjudicial a la biodiversidad, estimado en unos 500.000 millones de dólares al año (OCDE, 2020). Si se tiene en cuenta que el Foro Económico Mundial calcula que cerca de la mitad del PIB mundial depende en grado alto o moderado de la naturaleza y que, además, la pérdida de biodiversidad fue identificada por su grado de impacto para la economía mundial como el tercero de los riesgos que pueden enfrentarse en los próximos diez años (en los informes de 2020 y 2022) y como el cuarto de esos riesgos (en el informe de 2021) (Foro Económico Mundial, 2020, 2021 y 2022), está claro que se deben reorientar los incentivos potencialmente dañinos, sobre lo que existe bastante consenso. Los desafíos de una recuperación verde podrían incluir las cuatro metas agrupadas en el objetivo estratégico A de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica (concienciación de los valores de la biodiversidad, integración de los valores de la biodiversidad, incentivos negativos y positivos, y producción y consumo sostenibles) y en el borrador del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 (todavía en negociación) respecto a financiamiento e implementación. Se plantea no solo incrementar de forma significativa los recursos a favor de la biodiversidad sino, al mismo tiempo, disminuir los recursos dirigidos a la producción insostenible, lo que puede aportar más recursos sin que se necesiten nuevos flujos, ya que se disminuye la presión sobre los ecosistemas proyectada de acuerdo con el actual modelo de producción³.

Los países latinoamericanos recaudaron con impuestos relevantes para el medio ambiente un 1,3% del PIB en 2016, en comparación con el 2,4% en los países de la OCDE. La mayoría de estos ingresos provino de impuestos especiales sobre el consumo de combustibles fósiles (OCDE, 2018). En concordancia con la mejora tributaria para la acción climática, se podría crear una tasa al carbono que gradualmente llegara a ser del orden de 40 dólares de 2019 por tonelada de dióxido de carbono (CO₂), con lo que se complementaría la combinación de instrumentos para financiar las inversiones adicionales. Con esta tasa, se podría cubrir aproximadamente un 30% adicional de las necesidades de inversión, al transferir fondos del orden de 1,3 billones de dólares de 2019 en el período que va de 2021 a 2030. Al mismo tiempo, las inversiones en alternativas a las industrias intensivas en emisiones de carbono serían más competitivas debido al retorno ajustado (menor) por riesgo climático.

Las medidas impositivas de este tipo suponen medidas complementarias de protección a los quintiles de ingresos más bajos, que pueden verse afectados por el costo más elevado de los bienes y servicios intensivos en carbono (como ciertos tipos de transporte). Es importante administrar la temporalidad de la aplicación de impuestos y de las políticas compensatorias, ya que los efectos redistributivos del impuesto podrían generar una economía política que inviabilice la transición a la sostenibilidad. Las medidas compensatorias deben ir de la mano o incluso anticiparse a los efectos del impuesto sobre los más pobres.

Como parte del esfuerzo de recuperación basado en iniciativas públicas de bajo costo fiscal, se cuentan las medidas regulatorias. Podrían lanzarse licitaciones para la construcción de infraestructuras. Entre estas podrían incluirse las líneas de transmisión para las energías renovables, que movilicen la inversión privada en un marco de certidumbre regulatoria y que estarían operativas cuando la recuperación demande más energía, como la infraestructura de transporte público y la de agua y saneamiento. De modo similar, la elaboración del marco normativo para bienes sustitutivos de los bienes altos en huella ambiental facilitaría la inversión privada en esas producciones (conversión de vehículos convencionales en vehículos eléctricos, producción de materiales naturales para la construcción, control geotérmico de temperaturas, tratamiento de aguas residuales, reutilización de residuos y servicios ecosistémicos remunerados, entre otros).

³ La reforma de los incentivos perjudiciales es una parte importante de las estrategias propuestas con miras a acortar la brecha en el financiamiento necesario para llevar a cabo las estrategias en favor de la biodiversidad. A nivel global, se estima que es posible redirigir entre 274.000 y 542.000 millones de dólares al año, que actualmente se asignan a subsidios perjudiciales a la pesca, la agricultura y el sector forestal (Deutz y otros, 2020).

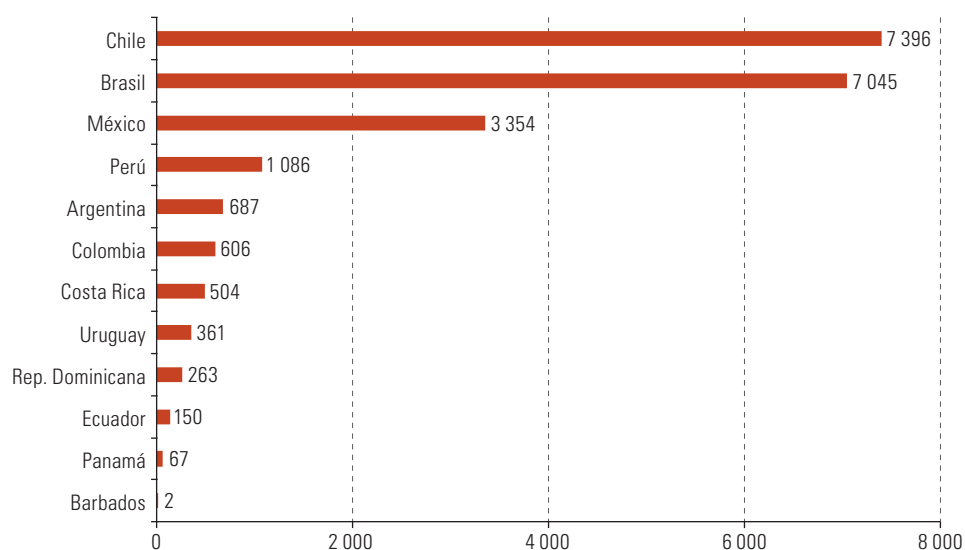
Para América Latina y el Caribe, el mercado de bonos verdes comenzó en 2014 y a la fecha solo 12 países de los 33 que componen la región han emitido bonos de ese tipo. El mercado regional de bonos verdes entre 2014 y 2020 alcanzó 21.600 millones de dólares, el 67% de los cuales fueron emitidos por Chile y el Brasil. En 2020 se presentó un crecimiento del 61% en la emisión de bonos verdes en América Latina y el Caribe respecto al año anterior, que fue motivado principalmente por el aumento de los bonos del sector público. Se destaca que en 2020 los bonos soberanos y los corporativos no financieros representaron en conjunto el 89% de la emisión total de bonos verdes.

En 2019 y 2020, México y Chile hicieron emisiones de bonos por un monto cercano a los 7.000 millones de dólares. En julio de 2021, el Gobierno de México anunció la colocación del segundo bono soberano ligado a los ODS a un plazo de 15 años por un monto de 1.250 millones de euros. En el Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) generó 1.000 millones de dólares por medio de bonos verdes (BNDES, 2018) para financiar nuevos negocios sostenibles (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.3

América Latina y el Caribe (12 países): bonos verdes emitidos, monto acumulado, 2014-2020

(En millones de dólares)



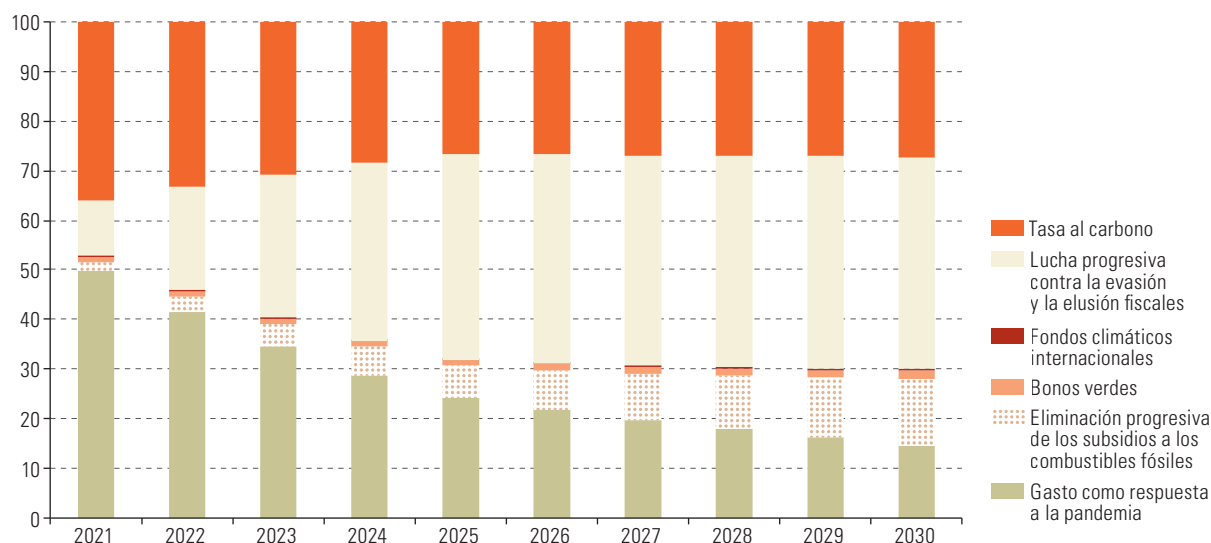
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cómo financiar el desarrollo sostenible: recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe", *Informe Especial COVID-19*, N° 13, Santiago, 2022.

Desde que comenzaron a emitirse los bonos verdes en América Latina y el Caribe, el sector de la energía ha tenido una participación importante como receptor de estas inversiones. No obstante, se destaca en 2019 y 2020 el sector del transporte como un impulsor de las inversiones de largo plazo financiadas con bonos verdes. En 2020, la energía y el transporte representaron en conjunto el 79% de las asignaciones de los bonos verdes de América Latina y el Caribe, destinados a proyectos de energías renovables y movilidad sostenible.

El gráfico V.4 da una idea de conjunto sobre las fuentes de financiamiento adicional que harían posible el salto de la tasa de inversión a favor de la sostenibilidad. En él se incluyen los estímulos fiscales que en 2020 no estaban apoyando políticas de inversión favorables a una economía baja en carbono, que presentarían un incremento en 2021 y luego irían disminuyendo a lo largo del tiempo. Se asume que la mitad de los ingresos fiscales captados en la lucha contra la elusión y la evasión se usan en inversiones sostenibles, lo que representa un 36% del total del financiamiento requerido por

esas inversiones. El uso de los ahorros originados por la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles requiere que los gobiernos decidan seguir gastando el mismo monto, pero esta vez en proyectos verdes⁴. Se asume también que los recursos provenientes de los bonos verdes, después de 2030, tendrán que ser reembolsados, tal vez con ayuda de la diversificación productiva inducida por la propia recuperación transformadora.

Gráfico V.4
América Latina y el Caribe: posibles fuentes de financiamiento y estímulo al aumento de las inversiones para una economía baja en carbono, 2021-2030
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cómo financiar el desarrollo sostenible: recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe", *Informe Especial COVID-19*, N° 13, Santiago, 2022.

El gráfico V.4 muestra la importancia de la lucha contra la elusión y la evasión. Mientras los montos obtenidos como resultado de ella aumentan a lo largo del tiempo, se reducen los gastos asociados a las políticas expansivas frente a la pandemia. También va aumentando el peso relativo de la eliminación de subsidios a los combustibles fósiles y la reasignación de esos montos a proyectos de inversión sostenible. La evolución de las cifras del financiamiento adicional se muestra en el cuadro del recuadro V.1, donde se observa que existe un superávit inicial al calcular la diferencia entre lo recaudado y el aumento de la inversión, que se convierte en déficit en los años finales, a ser financiado con el superávit de los años iniciales. El esfuerzo de financiamiento incluye además un papel importante que deberían desempeñar los bancos de desarrollo.

En suma, se apuesta por un aumento sustancial de la inversión, con prioridad en sectores que tienen efectos significativos en el avance en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por su dinamismo, intensidad tecnológica y baja huella ambiental, estas inversiones reducirían las brechas sociales, ambientales y de capacidades. Dado el agravamiento de la emergencia climática y la recesión, la política fiscal y de inversión propuesta representa una combinación de la apuesta al futuro con la recuperación a corto plazo de la economía.

⁴ Uno de los acuerdos establecidos durante el 26° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26), celebrada en Glasgow en 2021, fue aumentar la velocidad de eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles.

Recuadro V.1**Combinar instrumentos para financiar la transformación hacia la sostenibilidad**

En el cuadro se presentan las posibles fuentes de financiamiento adicional para apoyar la transición hacia una economía baja en carbono en América Latina y el Caribe. Estas posibles fuentes de financiamiento y estímulo a las inversiones son apenas indicativas. Sin embargo, permiten apreciar que, con la combinación apropiada de instrumentos, es posible alcanzar un aumento de la tasa de inversión adicional de 10 puntos porcentuales por sobre el actual promedio regional. Esto a su vez sería coherente con un crecimiento del PIB regional del 4%, el valor mínimo que se considera necesario para sostener la creación de empleos formales y cerrar la brecha social (véase CEPAL, 2020b). Un movimiento coordinado hacia la sostenibilidad ambiental y social, compatible con el crecimiento y el equilibrio externo, requiere una inversión adicional en sectores dinamizadores de baja huella ambiental.

América Latina y el Caribe: posibles fuentes de financiamiento y estímulo al aumento de las inversiones para una economía baja en carbono

(En millones de dólares constantes de 2019)

Año	Gasto expansivo decreciente como respuesta a la pandemia (A)	Ahorro por la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles (B)	Bonos verdes (C)	Fondos climáticos internacionales (D)	Lucha progresiva contra la evasión y la elusión fiscales (E)	Tasa al carbono ^a (F)	Total (G) = (A) + (B) + (C) + (D) + (E) + (F)	Diferencia Fuentes de financiamiento - inversiones adicionales (G) - (H) ^b
2019								
2020	164 469							
2021	180 915	6 443	3 700	741	40 867	130 563	363 229	269 483
2022	162 824	12 886	4 070	815	81 733	130 563	392 891	202 025
2023	146 541	19 329	4 477	896	122 600	130 563	424 407	132 954
2024	131 887	25 772	4 925	986	163 466	130 563	457 600	295 107
2025	118 699	32 215	5 417	1 084	204 333	130 563	492 312	226 214
2026	106 829	38 658	5 959	1 193	204 333	130 563	487 535	114 155
2027	96 146	45 101	6 555	1 312	204 333	130 563	484 010	-427
2028	86 531	51 544	7 210	1 443	204 333	130 563	481 625	-117 747
2029	77 878	57 987	7 931	1 588	204 333	130 563	480 281	-485 214
2030	70 090	64 430	8 724	1 746	204 333	130 563	479 888	-603 612
Total (2021-2030)	1 178 341	354 368	58 968	11 804	1 634 665	1 305 632	4 543 777	32 936

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cómo financiar el desarrollo sostenible: recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe", *Informe Especial COVID-19*, N° 13, Santiago, 2022.

Nota: Las cifras de 2020 a 2030 corresponden a estimaciones.

^a Se toma como supuesto una tasa al carbono de 40 dólares constantes de 2019 por tonelada de CO₂.

^b (H) es el monto de inversión adicional necesario para elevar gradualmente la tasa de inversión hasta llegar al 28% del PIB.

En el cuadro se muestra una de las posibles combinaciones de instrumentos para la viabilidad de la recuperación transformadora desde el punto de vista financiero. A este esfuerzo debe agregarse el de las políticas industriales y tecnológicas, en virtud de las cuales este también se convierte en un proceso de acumulación de capacidades tecnológicas y productivas, y el de las políticas sociales, sin las cuales la transformación productiva no conduciría a una transición justa.

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

2. Políticas sociales, un componente central de la transición justa

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado medidas de emergencia destinadas a contener los efectos negativos de la crisis económica y social ocasionada por el distanciamiento físico y las disposiciones sanitarias impuestas por la pandemia. Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, los

33 países de la región adoptaron 468 medidas dirigidas especialmente a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que se vio muy afectada por la crisis⁵. De estas, 378 son medidas de protección social no contributiva, que incluyen 207 transferencias monetarias, 122 transferencias en especie y 49 medidas de aseguramiento del suministro de servicios básicos. Las 90 medidas restantes están dirigidas a la contención del gasto de los hogares, mediante alivios tributarios, fijación de precios de los productos de la canasta básica y alquileres, y facilidades de pago de instrumentos financieros. El 85,7% de las medidas de emergencia se implementaron en 2020, mientras que en 2021 se pusieron en marcha 67 medidas adicionales. De estas, cerca de la mitad corresponden a transferencias monetarias y un tercio, a transferencias en especie. Estas últimas incluyen la entrega de alimentos y medicamentos, la entrega de equipos electrónicos de apoyo a los procesos de educación en línea y, con cada vez más presencia, apoyos para la inclusión laboral y productiva, como becas de capacitación y formación en línea y la entrega de insumos para el emprendimiento (CEPAL, 2022).

La prolongación de la crisis sanitaria motivó extensiones y modificaciones de algunas de las medidas puestas en marcha en 2020, tanto en términos de duración como de número de entregas y cobertura. Algunos ejemplos son la asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 de las Bahamas, el programa de transferencias monetarias COVID-19 de Belice, la Ayuda de Emergencia (*Auxílio Emergencial*) del Brasil⁶, el Ingreso Solidario de Colombia⁷, el Plan Panamá Solidario⁸, el programa Quédate en Casa de la República Dominicana⁹ y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) de Chile¹⁰. En el caso de México, se han expandido y consolidado los programas de transferencias monetarias universales iniciados en 2019, que han desempeñado un papel esencial en la provisión de ingreso a los hogares durante la crisis sanitaria (CEPAL, 2021a)¹¹. Sin embargo, varias de esas medidas no han tenido continuidad y permanece la preocupación en cuanto a la suficiencia de las transferencias y la desprotección de la población más afectada por la crisis, en un contexto en que el empleo y los ingresos laborales estarán por debajo de los observados antes de la pandemia (CEPAL, 2021a).

En respuesta a la extensión de la crisis y a la necesidad de apoyar a la población más afectada, los países de la región se han esforzado por adaptar la operación de los programas permanentes, así como por realizar innovaciones que les permitan contar con registros sociales amplios y dinámicos. Si bien existe margen de mejora, las innovaciones realizadas por los países de la región en este ámbito les han permitido llegar en poco tiempo a grupos de la población que estaban excluidos de los registros del Estado (como los trabajadores informales e independientes, o los sectores medios, que también se vieron afectados por la emergencia) y lograr la inclusión financiera de quienes no estaban bancarizados (Berner y Van Hemelryck, 2020). Además, los Gobiernos de la región han innovado en aspectos

⁵ Se consideran únicamente las medidas de protección social no contributiva y otros apoyos directos a las personas y los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciados por los gobiernos nacionales entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021. No se incluyen medidas de los gobiernos subnacionales, ni medidas orientadas a las empresas u otras entidades, que tienen un efecto indirecto en los hogares y las personas. Véase información más detallada sobre las medidas de protección social no contributiva anunciadas por los países de la región en el marco de la pandemia de COVID-19 en CEPAL (2019e).

⁶ Entre abril y octubre de 2021 se hicieron nuevas entregas. El monto se redujo de 600 a 250 reales (47 dólares) por persona y la entrega se limita a una persona por familia. Sin embargo, se mantiene el diferencial para las mujeres proveedoras en hogares monoparentales (375 reales mensuales).

⁷ En junio de 2021 se anunciaron pagos hasta agosto de 2021. El 14 de septiembre de 2021, por medio de la Ley de Inversión Social, se garantizó su duración hasta diciembre de 2022. En dicha fecha podrá establecerse la continuidad de la medida o su articulación con otros programas existentes.

⁸ El valor del monto se ha ido incrementando en forma paulatina; desde febrero de 2021 es de 120 dólares. Desde julio de 2021 esta medida ha sido reemplazada por el Nuevo Plan Panamá Solidario, que entrega los mismos montos.

⁹ El monto del programa se incrementó a partir de enero de 2021 y pasó de un pago quincenal de 2.500 pesos dominicanos (87 dólares mensuales) a 3.000 pesos dominicanos (105 dólares mensuales).

¹⁰ Este programa ha introducido diversos cambios en cuanto al monto de las transferencias que reciben los usuarios y a su población objetivo, hasta llegar a su versión universal actual, con la que se ha alcanzado a 8,3 millones de hogares, con transferencias individuales superiores a la línea de pobreza.

¹¹ Por ejemplo, en el caso del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que cuenta con un padrón de aproximadamente 8,2 millones de personas, en el segundo semestre de 2021 se decidió ampliar la cobertura de los mayores de 68 años a los mayores de 65 años (CEPAL, 2021a).

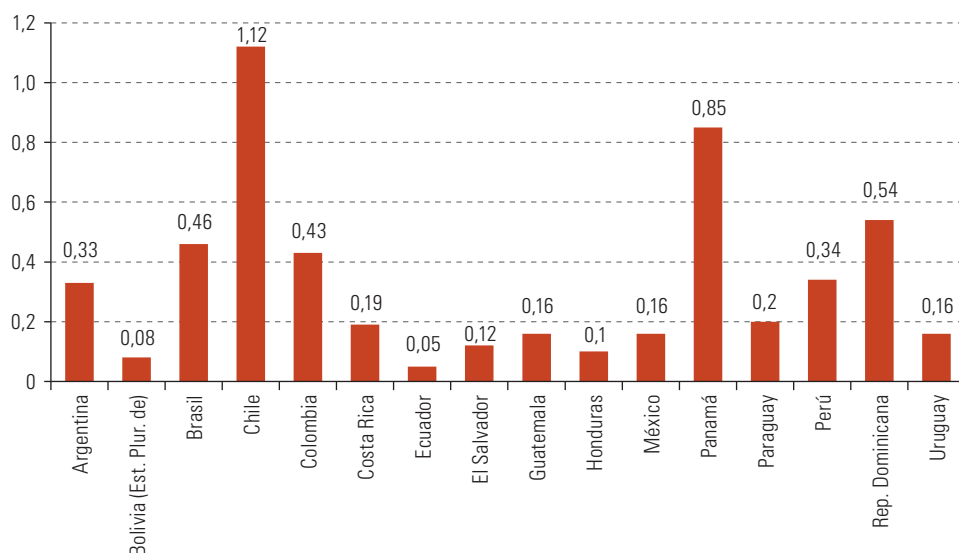
operativos de los programas continuos de transferencias monetarias, que van desde el mayor uso de medios de pago electrónico hasta la suspensión de las condicionalidades (en salud y educación) y la implementación de adaptaciones relacionadas con las prestaciones y los servicios que ofrecen^{12 13}.

Considerando las compatibilidades de cobertura entre las diferentes medidas de cada país, se estima que, entre marzo de 2020 y octubre de 2021, las transferencias monetarias y en especie llegaron a 111,5 millones de hogares, que representan alrededor de 422 millones de personas. En promedio, los países de la región han hecho llegar estas transferencias al 64,4% de su población desde el inicio de la pandemia. Sin embargo, se observa una reducción del alcance de la cobertura poblacional, de un promedio del 49,4% en 2020 al 41,5% en 2021. A pesar de la disminución de la cobertura de los programas de emergencia en los primeros diez meses de 2021, esta continúa siendo superior a la de los programas de transferencias condicionadas y otros programas continuos de transferencias monetarias, cuyo alcance, según los últimos datos disponibles, fue del 18,4% de la población (promedio simple regional).

Si bien las medidas de emergencia de transferencias monetarias y en especie han alcanzado a un alto porcentaje de la población, en general, los montos de las transferencias entregadas no han sido suficientes para cubrir las necesidades básicas de los receptores. En el período de marzo de 2020 a diciembre de 2021, solamente el Brasil, Chile, Panamá y la República Dominicana otorgaron transferencias monetarias por un monto promedio mensual superior a la línea de pobreza extrema (véase el gráfico V.5A). Por su parte, el monto mensual promedio de la transferencia de mayor cobertura en Chile es el único que sobrepasa el valor de la línea de pobreza (véase el gráfico V.5B). Teniendo en cuenta que, en diciembre de 2020, el monto de las transferencias en seis países era suficiente para cubrir las necesidades básicas de los receptores (CEPAL, 2022), se infiere que el deterioro de la suficiencia de las transferencias durante 2021 es el resultado de la discontinuidad de varias medidas.

Gráfico V.5
América Latina (16 países): monto promedio mensual por país de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia de COVID-19, período del 1 de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2021^{a b}

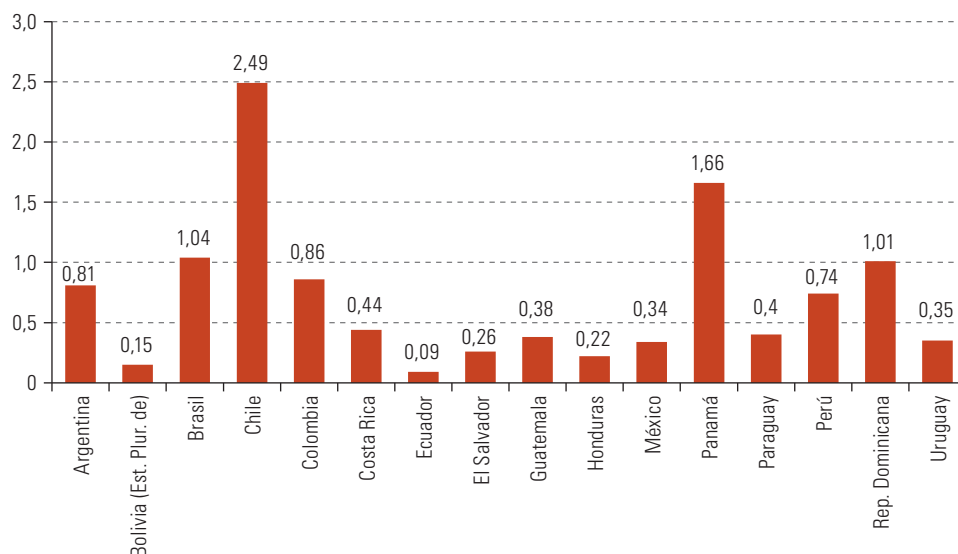
A. En múltiplos de la línea de pobreza^c



¹² La suspensión de las condicionalidades se ha hecho explícita en los siguientes programas: *Bolsa Família* del Brasil (con la excepción del control de las mujeres embarazadas), Familias en Acción de Colombia, Avancemos y Crecemos de Costa Rica, y el Bono Social de Guatemala.

¹³ Cabe mencionar, entre otros ejemplos, la continuidad del acompañamiento familiar por la vía telefónica puesto en marcha por el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) del Perú y la subvención para el pago de datos de Internet a fin de permitir el acceso a la enseñanza en línea de los destinatarios del Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) de Jamaica. En el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y el programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente de México se permitió que, en caso de que el usuario que recibe la transferencia en efectivo no pueda asistir presencialmente a un centro de pago, un familiar acuda en su lugar.

Gráfico V.5 (conclusión)

B. En múltiplos de la línea de pobreza extrema^c

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; CEPAL, CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

^a El monto mensual de cada medida en el período que va de marzo de 2020 a diciembre de 2021 (22 meses) se calcula como el producto del monto mensual en dólares y la duración efectiva (entre marzo de 2020 y diciembre de 2021) dividido por 22, según la información anunciada por los países al 31 de octubre de 2021.

^b Se consideran las siguientes medidas por país: Tarjeta Alimentar en la Argentina; Bono Universal y Bono contra el Hambre en el Estado Plurinacional de Bolivia; Ayuda de Emergencia (*Auxilio Emergencial*) en el Brasil; Ingreso Familiar de Emergencia (IFE 1.0 e IFE 2.0), Bono COVID Navidad, IFE Ampliado e IFE Universal en Chile; Ingreso Solidario en Colombia; Bono Proteger en Costa Rica; Bono de Protección Familiar por la Emergencia Sanitaria en el Ecuador; bono de 300 dólares en El Salvador; Bono Familia en Guatemala; Honduras Solidaria en Honduras; programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (adelanto del pago equivalente a cuatro meses, es decir, dos bimestres) en México; Plan Panamá Solidario y Nuevo Plan Panamá Solidario en Panamá; Subsidio Pytyvõ y Pytyvõ 2.0 en el Paraguay; Bono Familiar Universal, Segundo Bono Familiar Universal y Bono 600 soles en el Perú; programa Quédate en Casa en la República Dominicana, y canasta de emergencia alimentaria (Operativo Canasta) en el Uruguay.

^c Se utiliza el valor mensual por persona de las líneas de pobreza y pobreza extrema de las zonas urbanas de 2019 en dólares corrientes según CEPALSTAT. Las líneas de pobreza y pobreza extrema en las zonas urbanas más recientes corresponden a 2017 en el caso de Chile, a 2014 en el de Guatemala, a 2016 en el de Honduras y a 2018 en el de México. Por esta razón, los valores de estas líneas se llevaron a precios del año equivalente del último dato del monto de las transferencias de cada componente, según corresponda, ajustados en función del índice de precios al consumidor (IPC) publicado por CEPALSTAT.

En términos de gasto, el total de los compromisos anunciados por los países de América Latina entre enero y diciembre de 2021 se estima en 45.300 millones de dólares, cerca de la mitad del ejecutado en 2020, estimado en 89.700 millones de dólares¹⁴. El 90% de los compromisos de gasto durante 2021 corresponden a países de América del Sur, donde el Brasil y Chile tienen una participación del 77%. La tendencia a la baja del gasto en transferencias monetarias y en especie de emergencia también se aprecia al expresarlo como promedio mensual regional en términos del PIB mensual de 2020¹⁵. Este pasa del 1,58% entre marzo y abril de 2020 al 1,05% entre enero y abril de 2021, y se estima en un 0,70% entre septiembre y diciembre de 2021. De igual manera, el gasto promedio por habitante de las transferencias monetarias y en especie en respuesta a la crisis del COVID-19 en la región pasó, en promedio, de 97,6 dólares en 2020 a 87,2 dólares en 2021.

¹⁴ De las 378 medidas no contributivas anunciadas por los 33 países de la región al 31 de octubre de 2021, 221 ofrecen información suficiente para estimar el gasto por medida. De ese total, 148 son medidas de transferencias monetarias y 73 de transferencias en especie (que incluyen 4 medidas de subsidios para el suministro de servicios básicos).

¹⁵ Para este ejercicio, se calcula el gasto promedio mensual de cada período analizado y se expresa en términos porcentuales del PIB promedio mensual de 2020 (que se calcula como el PIB de ese año dividido por 12).

Los países de la región se han esforzado por proteger el ingreso y el consumo de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la disminución en términos de cobertura, suficiencia de las transferencias y montos comprometidos para proteger el ingreso y el consumo de los hogares más afectados por la crisis crea un punto de tensión en un contexto de continuidad e imprevisibilidad de la pandemia. Por ello, la CEPAL hace un llamado a recuperar y ampliar los recursos empleados en medidas de transferencias monetarias y en especie dirigidas a la población más vulnerable ante los efectos de la crisis del COVID-19. Ello permitiría mantener en el tiempo, o incluso aumentar, los efectos proyectados de estas medidas en lo que respecta a contener el incremento de las tasas de pobreza y pobreza extrema en la región.

3. Políticas de género: un espacio transversal de política pública

Para una recuperación transformadora, con igualdad y sostenibilidad, es preciso un cambio social, cultural y económico que contribuya a proteger los avances en la garantía de derechos de las mujeres alcanzados en la última década y evite retrocesos. Esto implica que las políticas sociales, económicas y productivas tengan un abordaje desde una perspectiva de género. Como se analizó en el capítulo III, dos años después de iniciada la crisis, la lenta recuperación de los sectores económicos en los que las mujeres son mayoría dan la pauta de la profundización de las desigualdades y de la necesidad de abordarlas con urgencia. Ante la pérdida de empleos, la caída de los ingresos y la baja de la participación laboral se precisan políticas de reactivación que incorporen criterios de género en la selección estratégica de los sectores, los mecanismos y los instrumentos fiscales, así como en la reorientación de los incentivos (CEPAL, 2021f).

Para recuperar el empleo de las mujeres es necesario impulsar la reactivación productiva de sectores gravemente afectados que tienen un alto impacto en el empleo femenino, como el comercio, el turismo y los servicios. Además, se deben impulsar las inversiones en sectores dinamizadores de la economía con medidas para aumentar la participación de las mujeres. Para ello hay que tener en cuenta las barreras de ingreso, incluida la sobrecarga de trabajo no remunerado. En este sentido, es importante garantizar el acceso de las mujeres a servicios y productos financieros de calidad en su conjunto, considerar estrategias de protección y de reconversión laboral para las mujeres afectadas por la pérdida de empleo o por la transformación de puestos de trabajo como resultado de nuevas demandas y prevenir la precarización de las formas de empleo emergentes. Un área clave para no dejar a ninguna mujer atrás es la inclusión digital, con el fin de potenciar sus habilidades y reducir las barreras socioeconómicas que les dificultan mejorar sus oportunidades económicas.

Con miras a abordar la situación de las trabajadoras con empleos precarizados, las trabajadoras informales, las trabajadoras domésticas, las mujeres sin ingresos propios y las mujeres que viven en hogares en situación de pobreza y que tienen personas dependientes a cargo, se debe expandir la cobertura de los instrumentos de protección social.

La inversión en políticas que tiendan a redistribuir las tareas domésticas y de cuidados entre las familias, el mercado, el Estado y las comunidades constituye una oportunidad para lograr la recuperación económica mientras se avanza hacia la igualdad sustantiva. Invertir en la economía del cuidado tiene efectos multiplicadores en términos de la participación laboral de las mujeres, el bienestar de la población, la redistribución de los ingresos y del tiempo, el crecimiento de las economías y el aumento de los niveles de recaudación tributaria (CEPAL, 2021f). Los recursos que se destinan a la economía del cuidado tienen efectos positivos en el resto de la economía, pues redundan en una mayor generación de empleos en sectores tradicionalmente feminizados. Ello también contribuye a mejorar la cantidad y la calidad de los empleos y el nivel de ingresos de

quienes trabajan en estos sectores. Este aumento del ingreso incrementa la capacidad de consumo de los hogares, lo que a su vez impulsa la actividad económica y permite que lo invertido vuelva en forma de recaudación fiscal.

Si bien antes de la pandemia en América Latina y el Caribe las mujeres dedicaban al trabajo no remunerado más del triple de tiempo que los hombres (CEPAL, 2020d), durante la crisis provocada por el COVID-19 se ha hecho más evidente que nunca el carácter injusto de esa organización social del cuidado que define a las mujeres y las niñas como las principales responsables. La necesidad de extremar los cuidados para evitar contagios y la cantidad de horas que las personas debieron pasar en sus hogares pusieron de manifiesto el carácter esencial de las tareas domésticas y de cuidados. Estas tareas reciben escaso reconocimiento cuando se realizan sin contraprestación en el ámbito del hogar y son mal remuneradas y desprotegidas cuando se trata de empleos en el mercado laboral. Las políticas de cuidado deben orientarse a modificar tanto su injusta distribución, como la imposibilidad de brindar y recibir cuidados de calidad. El rol del Estado es fundamental en la construcción de la sociedad del cuidado mediante acciones que tengan como horizonte la universalización de servicios de calidad, la coordinación e intersectorialidad de las políticas, la sostenibilidad financiera y la corresponsabilidad como principio.

Para generar avances en la implementación de políticas sociales orientadas a reducir la desigualdad de género es preciso contar con acuerdos y compromisos por parte de los Estados. Año tras año, la Agenda Regional de Género ha puesto énfasis en la necesidad de jerarquizar los mecanismos para el adelanto de las mujeres y la transversalización de la perspectiva de género en los diferentes niveles del Estado. Esto se puede lograr mediante el incremento de la asignación de recursos financieros, técnicos y humanos, la formulación de presupuestos con perspectiva de género y el seguimiento y la rendición de cuentas con participación ciudadana, lo que permitirá impulsar políticas públicas de respuesta a la pandemia de COVID-19 y una recuperación transformadora y con igualdad de género.

C. La gobernanza de un nuevo estilo de desarrollo

Para hacer frente a los desafíos que impone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se requiere una institucionalidad social que posibilite una implementación orientada hacia políticas públicas de calidad: eficaces, eficientes, sostenibles, transparentes y participativas. Ello supone avanzar en cuanto a la solidez técnica y la sostenibilidad en sus cuatro dimensiones: jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de financiamiento. La primera incluye el conjunto de marcos constitucionales, leyes y reglamentos de cada país. Junto a los tratados y acuerdos internacionales firmados o ratificados, dan una primera referencia acerca de los compromisos que el país asume en materia de política social, tanto a nivel de la comunidad internacional como ante sus propios ciudadanos, y ofrecen respaldo jurídico a las acciones gubernamentales en esta área de parte de los diversos actores involucrados.

La dimensión organizacional se relaciona con la estructura formal y los modelos de toma de decisiones y de comunicación y coordinación existentes entre los diversos actores que participan en la implementación de las políticas, incluidos los que realizan esa labor en el plano supranacional (organismos internacionales, regionales y subregionales) y en el nacional (las entidades de nivel central, subnacional y local, así como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la propia población destinataria). En la dimensión técnico-operativa se incluyen los instrumentos y herramientas necesarios para implementar la política, como son: i) los instrumentos y procesos de planificación estratégica; ii) los sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación, y iii) las herramientas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas. Por su parte, en el financiamiento se incluye tanto la magnitud de los recursos destinados a financiar las políticas sociales como las fuentes de financiamiento, de manera de dar sostenibilidad financiera a las políticas públicas implementadas (Martínez y Maldonado, 2019).

Sin un desarrollo balanceado de las cuatro dimensiones indicadas, los países, y la región en su conjunto, presentan serias dificultades a la hora de avanzar en el trabajo que se requiere para enfrentar los nudos críticos del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2019b). En este sentido, cabe destacar el trabajo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que en su Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo incluye la institucionalidad social como uno de sus cuatro ejes de acción para avanzar en la consecución de los objetivos sociales de la Agenda 2030 en los países de la región (CEPAL, 2019c).

1. Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia

La pandemia sorprendió a la región con pocas herramientas para enfrentar la complejidad de la convergencia de las crisis sanitaria, económica y social. En las respuestas de los países a la emergencia se puso de relieve la fragilidad de las instituciones, su fragmentación y su escasa capacidad para abordar de forma sistémica los efectos de la pandemia. Los sistemas de planificación, que se encuentran en un proceso de consolidación, fueron tensionados y tuvieron una participación limitada en el diseño de las medidas de respuesta.

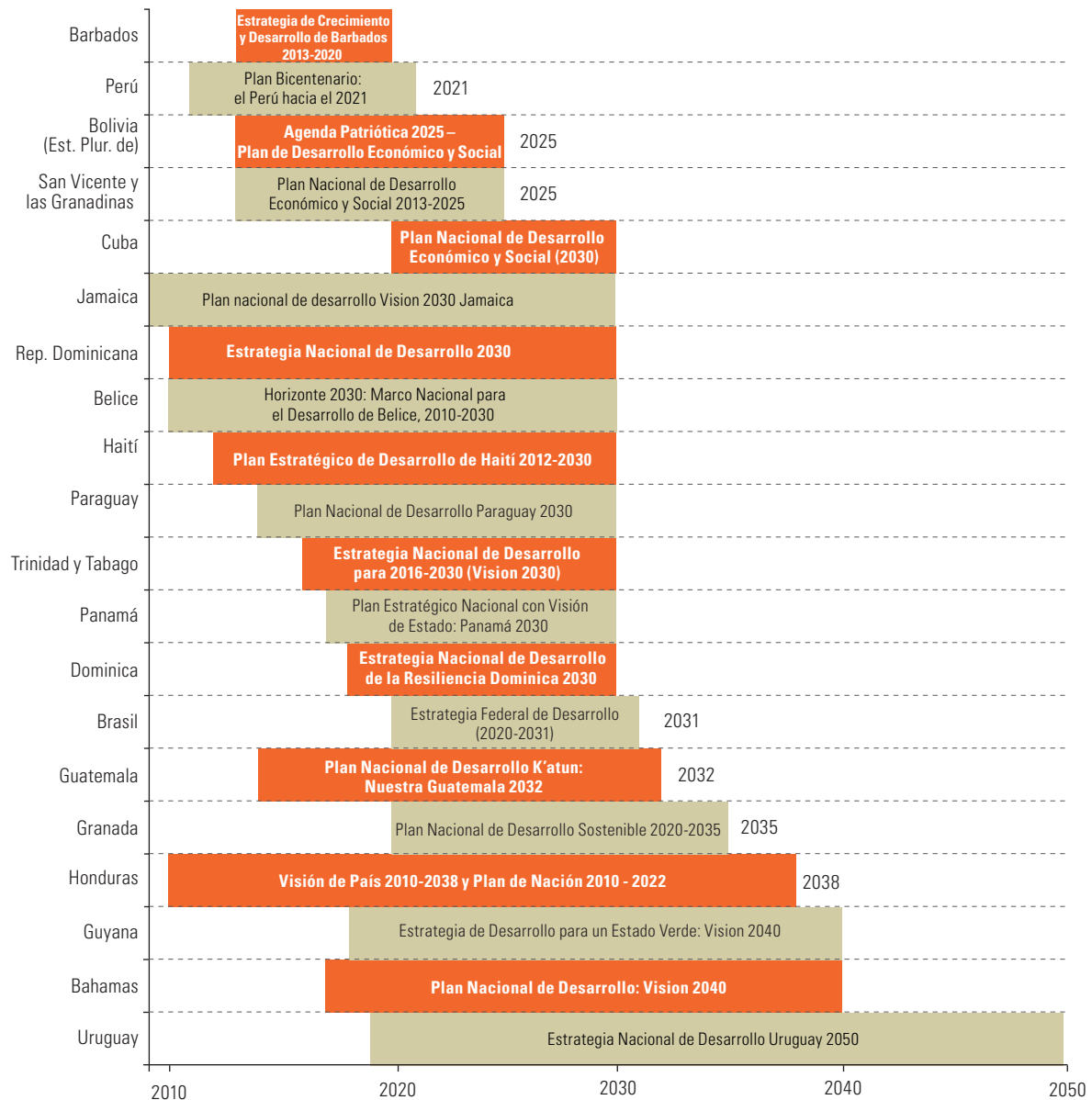
La recuperación transformadora propuesta por la CEPAL requiere instituciones con capacidad no solo de anticipar, prepararse y responder a las crisis, sino también de construir de forma colectiva y materializar una visión de futuro compartido, vigilar proactivamente el presente y reflexionar sobre el pasado, aprendiendo de las experiencias y haciendo posibles las transformaciones necesarias. Por último, se requieren capacidades renovadas de planificación para transversalizar las distintas dimensiones del desarrollo sostenible, así como la dimensión territorial, ejerciendo liderazgos colaborativos, inclusivos y éticos.

a) Capacidades prospectivas

Las capacidades prospectivas son una herramienta indispensable para ejercer una gobernanza anticipatoria y equipar a los Estados para las futuras crisis. La prospectiva busca anticipar y construir las opciones estratégicas de la sociedad, sobre la base de un pensamiento de largo plazo que trasciende el ciclo de gobierno. También potencia la integración del desarrollo en el discurso social, el análisis económico y la narrativa política para avanzar en consensos sobre sectores estratégicos. A su vez, permite anticipar eventos disruptivos y mantener la flexibilidad de los instrumentos de planificación para tomar medidas a corto y mediano plazo (CEPAL, 2021e).

En este sentido, la región muestra esfuerzos renovados en cuanto a la planificación a largo plazo, como se refleja en el diagrama V.1, en el que puede observarse que 20 países han elaborado visiones, planes y estrategias con horizontes temporales entre 2021 y 2050. El desafío es mantener estas visiones articuladas con planes y políticas de mediano plazo, monitorear su progreso e institucionalizar las capacidades prospectivas y la construcción participativa de escenarios de futuro en todo el aparato estatal.

Diagrama V.1
América Latina y el Caribe (20 países): visiones, planes y estrategias de planificación a largo plazo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.

b) Capacidades de apertura, participación, negociación y colaboración

La región se ha ido dotando de marcos legales para el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información y la participación, así como los referidos a la integridad pública y la rendición de cuentas. En este sentido, 23 países cuentan con leyes de acceso a la información pública; 8 han sancionado leyes sobre participación pública (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú) y 24 han firmado, y 12 ratificado, 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).

Este primer tratado regional sobre asuntos ambientales tiene por objeto salvaguardar el derecho de las generaciones presentes y futuras a un medio ambiente sano, mediante instrumentos que permitan abordar los problemas ambientales más apremiantes. Al mejorar el acceso a los datos, los conocimientos y la información y prever la participación de los grupos vulnerables, defiende los valores fundamentales de la vida democrática y fomenta políticas públicas eficaces. Desde su origen, el acuerdo ha estado abierto a la adhesión de los 33 países de la región.

El distanciamiento físico y el cierre de las instituciones a las actividades presenciales en todos los niveles del Estado para evitar aglomeraciones, cuando esos servicios eran más necesarios que nunca, pudo resolverse en parte mediante la prestación de servicios públicos de manera electrónica y la implementación de políticas y estrategias digitales. La difusión de las estrategias gubernamentales sobre la pandemia, el conocimiento del perfil de los más vulnerables y de su localización, de modo que pudieran ser receptores de los paquetes de ayuda del Estado, la provisión de servicios de teleeducación y telesalud, entre otros, requirieron bases de datos robustas e interoperables, infraestructura digital y una cultura institucional flexible que se adaptara a las necesidades del momento.

América Latina y el Caribe ha registrado grandes avances en materia de gobierno electrónico, de acuerdo con el índice de desarrollo de gobierno electrónico elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas desde el año 2000. En 2003, solo un 17% de los países de la región alcanzaban un nivel alto de implementación. Sin embargo, en 2014 ese porcentaje había aumentado al 42%, y en 2020 el 85% de los países ya se encontraban en los niveles muy alto o alto. Los países que lideran la aplicación de estrategias nacionales integrales de gobierno electrónico son el Uruguay, la Argentina, Chile, el Brasil y Costa Rica, que se ubican en la categoría de muy alto desempeño.

No obstante lo anterior y la importancia del gobierno electrónico como una herramienta que facilita el mejoramiento de los servicios del Estado, el progreso hacia la transformación digital implica más que el uso de la tecnología. Requiere un cambio radical en la cultura del sector público con respecto a la participación ciudadana, la formulación de políticas públicas, la prestación de servicios públicos y la colaboración entre instituciones del Estado y entre las instituciones y la ciudadanía (CEPAL, 2021e).

c) Capacidades de planificación para transversalizar el enfoque de igualdad de género, la acción climática y el enfoque territorial

La participación de la mujer en el mundo del trabajo en igualdad de condiciones y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres son esenciales para el desarrollo sostenible y el logro de las metas de la Agenda 2030. El 84,4% de los países de la región integran objetivos de igualdad de género en los instrumentos de planificación de mediano y largo plazo. Los ejercicios de planificación avanzan en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género a algunos temas de desarrollo, como la educación de calidad, la economía del cuidado, la salud y el bienestar, el desarrollo sostenible, el cambio climático o el cierre de brechas digitales. Para que la recuperación sea transformadora, es necesario aumentar la cantidad de países que se tracen objetivos ligados al Objetivo 5 y que se profundice la transversalización de género en todas las áreas estratégicas del desarrollo.

El impacto del cambio climático debe ser internalizado en los instrumentos de planificación. Si bien este impacto es reconocido por la mayoría de los países de la región (25 países) en sus instrumentos de planificación como una amenaza para su desarrollo, solo tres incluyen la resiliencia frente al cambio climático como parte de sus visiones de desarrollo de largo plazo. La acción por el clima en el ámbito de la institucionalidad se encuentra presente en los planes nacionales de desarrollo de 28 países de la región.

En Chile, por ejemplo, se plantean objetivos tendientes a implementar una ley de cambio climático; fortalecer los mecanismos de registro de emisiones de gases de efecto invernadero; integrar la adaptación al cambio climático al Sistema Nacional de Inversiones, a la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, al Sistema de Evaluación Ambiental y a las normas constructivas, y asignar responsabilidades sectoriales de reducción de emisiones globales, entre otros. Honduras, por su parte, plantea como objetivos insertar al país en el reto de la adaptación y mitigación del cambio climático mediante el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, la formulación de una política nacional y la dotación de recursos que permitan mantener una acción sistemática de concientización y promoción de los instrumentos económicos aprobados en el marco de los acuerdos internacionales en materia de cambio climático (CEPAL, 2020c).

En cuanto a la acción por el clima en el desarrollo territorial y urbano, algunos países, como el Perú, consideran cómo incluir la adaptación al cambio climático en el diseño de las políticas regionales y locales. Por su parte, Guatemala busca impulsar el ordenamiento territorial integral para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. Además, el Ecuador promueve buenas prácticas ambientales y de diseño urbanístico como medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y los fenómenos meteorológicos y oceanográficos extremos, priorizando la seguridad de la población y mejorando su resiliencia, tanto en el equipamiento como en la infraestructura más vulnerable.

d) El desafío es generar políticas integrales que consideren la acción climática en los distintos niveles del Estado y asignar recursos para su financiamiento, sobre todo en los Estados insulares del Caribe que poseen economías altamente vulnerables y endeudadas

La implementación de la Agenda 2030 requiere coherencia política, es decir, políticas que se articulen en el tiempo (corto, mediano y largo plazo), en el espacio (articulación multiescalar y multinivel), entre los sectores (social, económico y ambiental) y entre los actores (públicos, privados y de la sociedad civil). La coherencia es especialmente importante en las políticas que se dirigen hacia el territorio, que requieren coordinación en su diseño, diálogo y abordaje intersectorial, multinivel y multiactor, y una visión de largo plazo.

El análisis de 153 políticas nacionales de desarrollo territorial relevadas en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo muestra que las aproximaciones al territorio se producen desde múltiples ámbitos: temáticos, sectoriales con alcance territorial, multisectoriales y multiescalares, entre otros. Esto da cuenta de que existe una familia de políticas que, para converger de forma sinérgica en el cumplimiento de los objetivos de cierre de brechas de desigualdad, respeto a la diversidad y creación de capacidades locales, deberán transitar hacia un ecosistema de políticas de desarrollo territorial. Ello implica un hábitat en que interactúen las políticas existentes (sea cual sea su denominación) con el predominio de la sinergia, la complementariedad y la coordinación entre ellas (CEPAL, 2019d).

2. Institucionalidad para reducir la vulnerabilidad ante los desastres

Entre los desafíos de la construcción de resiliencia están los que imponen los desastres, de origen natural y antrópico, que de manera creciente azotan a la región y el mundo, que guardan un especial vínculo con el cambio climático. Para estos efectos, en el documento presentado en la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe se discuten elementos centrales en esta materia, como prerrequisitos para avanzar en una recuperación transformadora de la crisis sanitaria, económica y social provocada por el COVID-19 (CEPAL, 2021c). En este documento se destacan algunos ámbitos clave de la institucionalidad relacionada con dichos desafíos. Parte de dicha información se resume a continuación.

a) Coordinación institucional

Se enfatiza la necesidad de coordinar los sectores sociales que, por sus funciones y procesos de gestión, desempeñan un papel en el sistema de protección social en situaciones de desastre. En particular, se propone que los Ministerios de Desarrollo Social y la institucionalidad de gestión del riesgo de desastres adopten diversas medidas. Sobre la base del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Agenda 2030, en que se destaca que en las estrategias integrales de reducción del riesgo se debe ir más allá de los sistemas de protección civil e incluir también elementos de naturaleza intersectorial (Naciones Unidas, 2015a y 2015b), es preciso fortalecer la articulación entre la protección social y los sistemas de gestión de desastres y defensa civil. También se debe aumentar la presencia de los Ministerios de Desarrollo Social, en especial en los 11 países de la región en que dicho ministerio solo desempeña un papel operativo o no participa de manera estable. A fin de lograr esta articulación y crear el sustrato legal requerido para trabajar de forma conjunta como un sistema articulado, es necesario no solo llevar a cabo esta labor a nivel central, sino también reproducirla en los distintos niveles de gobierno (CEPAL, 2021c).

Está claro que el hecho de que los Ministerios de Desarrollo Social participen en la toma de decisiones no resuelve totalmente el desafío. Para que esta participación sea efectiva, las organizaciones deben contar con protocolos y procesos predefinidos que se apliquen no solo en el ámbito de la protección social, sino también entre todos los que participan en la gestión de riesgos. Hay que analizar escenarios y prepararse para dar respuesta, además de establecer procesos complementarios que se activen de manera adaptativa y de mantener la prestación de los servicios permanentes. Para que la acción sea oportuna, es fundamental definir los roles y convenios de cooperación que corresponden a cada institución en estos procesos (CEPAL, 2021c).

b) El sistema de salud y su interconexión con la protección social ante los desastres

En un contexto de emergencia y desastre, los vínculos entre los sistemas de salud y la protección social cobran mayor relevancia para atender las necesidades de la población en las dimensiones en que es vulnerable. La experiencia reciente muestra que, ante un desastre, la capacidad de respuesta de la protección social se fortalece en los países cuando hay una institucionalidad sólida, un sustrato legal, organización, procesos claros, capacidad de gestión, transparencia y recursos, sumados a un enfoque universal, al rol articulador del Estado y a la decisión política. Esto favorece un modelo de espiral convergente para una recuperación transformadora con igualdad. Cuando no se dan esas condiciones, la sociedad en su conjunto debe afrontar un mayor costo social y económico. Esta situación se ha observado durante la pandemia, ya que la dificultad que ha habido en algunos países para prestar servicios oportunos de prevención y atención universales (por ejemplo, debido a la falta de suficientes vacunas para proteger a la población) se ha traducido en pérdida de vidas, pobreza, desempleo, rezago escolar y problemas de salud mental, entre otros (CEPAL, 2021c).

c) El sistema educativo, los desastres y la protección social

El sistema escolar es un pilar central para la formación y la protección de niños, niñas y adolescentes, así como para las comunidades en que viven. Además de brindar la posibilidad de ejercer el derecho a la educación, los centros educativos se han instalado como un espacio donde se garantizan otros derechos, como los relacionados con la alimentación, con la detección de casos en que se vulneran los derechos (como ocurre con las víctimas de violencia, trabajo infantil o explotación) y con la protección frente a dichas vulneraciones. Finalmente, los centros educativos son un espacio donde se forman las habilidades sociales y socioemocionales que hacen posible la convivencia en comunidad. En

consecuencia, cualquier situación que amenace su funcionamiento es preocupante para la sociedad en general y debe ser tenida en cuenta en las políticas sociales que se apliquen para enfrentar las crisis y durante el período de recuperación (CEPAL, 2021c). Por esto, la educación ha sido incluida como un sector que se debe considerar en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) que promueven las Naciones Unidas. La Alianza Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Resiliencia en el Sector de la Educación formuló la Iniciativa Mundial de Escuelas Seguras (WISS), una asociación mundial liderada por los Estados para promover la implementación de escuelas seguras a nivel nacional (CEPAL, 2021c).

d) La potencialidad de las tecnologías de la cuarta revolución industrial para apoyar la gestión

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), así como el análisis de grandes datos (o macrodatos), permiten mejorar los sistemas de registro y la priorización de las intervenciones de política. Ello facilita la anticipación y la respuesta temprana de los sistemas de protección social (sobre todo en casos de emergencia), pues brinda una mayor capacidad para localizar e identificar a la población vulnerable y a la que ha sido afectada por los desastres (Martínez, Palma y Velásquez, 2020). Además, incorporar dichas tecnologías en la gestión es clave para fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación de dicha actividad, ámbito en que hay un gran potencial de desarrollo e innovación (CEPAL, 2021c).

Ya en la década de 2000, en la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica y el Paraguay había experiencia en el pago de transferencias monetarias por medio de tarjetas electrónicas, por lo que esta tecnología se venía aprovechando con este fin desde antes de la crisis (Cecchini y Madariaga, 2011). En el contexto de la pandemia de COVID-19 se ha reforzado el uso de las TIC para facilitar la prestación de servicios, en particular a las personas que están fuera de los centros urbanos, así como para agilizar los procesos, aumentar su transparencia y disminuir los costos de transacción y oportunidad (CEPAL, 2021c).

Cabe tener presente que para ser un ciudadano digital hay que contar con competencias y habilidades que permitan aprovechar las oportunidades que el mundo digital ofrece (CEPAL, 2021c). De lo contrario, se corre el riesgo de ampliar las brechas en vez de disminuirlas.

Por último, la articulación intersectorial también es clave para que estas tecnologías se incorporen de forma más efectiva y eficiente en la política pública. En lo que concierne a los datos geográficos, es preciso que no se dependa de los que aportan instituciones y entidades aisladas, sino que haya una red integrada de información que apoye a los actores públicos y que se avance en la obtención de datos georreferenciados (CEPAL, 2021c)¹⁶.

e) El fortalecimiento de la cooperación regional para brindar respuesta ante los desastres

La región cuenta con instancias y estrategias destinadas a abordar la reducción del riesgo de desastres de forma intergubernamental. En la mayoría de los casos se adopta el Marco de Sendái como referencia para establecer medidas que disminuyan la vulnerabilidad y promuevan la capacidad de afrontar las amenazas y la exposición a ellas, así como para prevenir nuevos riesgos, reducir

¹⁶ Información proveniente del evento “Sustainable urbanisation: bridging the digital divide, from knowledge to action”, que se llevó a cabo el 17 de junio de 2021 durante el Foro Urbano del Caribe 2021, bajo el auspicio de la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

los existentes y aumentar la resiliencia. En este sentido se destacan las estrategias subregionales formuladas en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De particular importancia ha sido la creación del fondo de adaptación climática y respuesta integral a desastres naturales en septiembre de 2021, que será administrado por la CEPAL y financiado por los Estados Miembros de la CELAC y donantes extrarregionales.

Al adoptarse un enfoque que tiene por objeto gestionar el riesgo de desastres, en estas estrategias se incluye la protección social y se pone el foco en la población vulnerable (CEPAL, 2021c). Estos espacios crean un entorno propicio para avanzar hacia políticas conjuntas de preparación, respuesta y cooperación entre los países con vistas a la recuperación. También brindan la oportunidad de avanzar hacia respuestas coordinadas de cooperación ante fenómenos de alcance nacional o local, como las sequías, las inundaciones o los terremotos. Para ello, en concordancia con lo que se propone en el eje 4 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, es fundamental fortalecer los acuerdos existentes en materia de protección social y atención en caso de emergencia, con protocolos y servicios de respuesta conjuntos y transferencia de experiencias entre las entidades a cargo de la protección social, ámbitos en que los equipos técnicos de los Ministerios de Desarrollo Social tienen mucha importancia (CEPAL, 2021c).

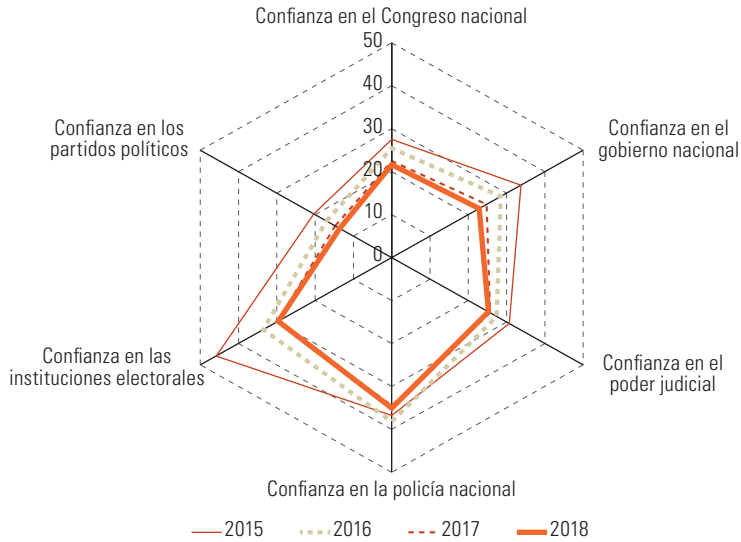
D. Conflictos, inestabilidad y pactos sociales para el desarrollo sostenible

1. Se espera más del Estado, pero hay menos confianza en sus capacidades

La necesidad de la política pública se amplió como consecuencia de la pandemia, en un marco de crecientes niveles de desconfianza hacia el Estado. La ciudadanía de América Latina espera mucho del Estado y lo considera un agente central del cambio, pero hay una elevada percepción de que existe corrupción entre los funcionarios públicos y de que los gobiernos actúan en favor de los intereses de los grupos más poderosos. También se percibe que la distribución del ingreso es injusta. Solo un 17% de la población valoraba la distribución de los ingresos como justa, con una percepción que variaba desde moderada justicia por parte del 30% en el Ecuador hasta una percepción de justicia casi inexistente por parte del 8% en el Brasil (Maldonado Valera y otros, 2021). Al mismo tiempo, el porcentaje que cree que el Estado debe actuar para resolver las desigualdades de ingreso se ha mantenido por encima del 70% en la última década (véanse los gráficos V.6 y V.7).

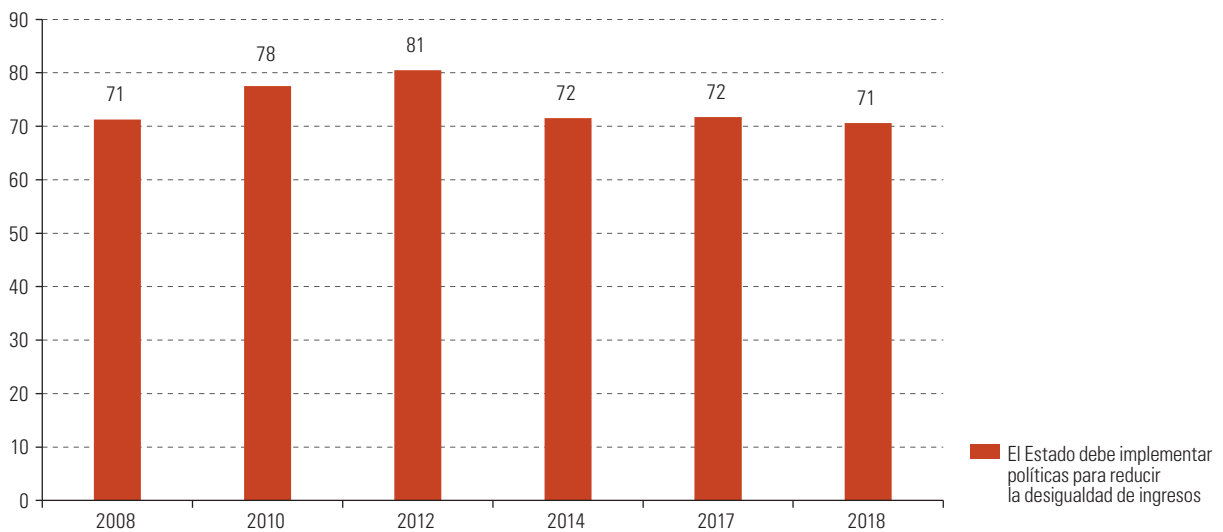
La respuesta a la emergencia, que fue percibida por la ciudadanía como insuficiente y tardía, exacerbó la desconfianza ciudadana respecto a las instituciones democráticas. Esa desconfianza ya presentaba una tendencia a aumentar y generó un descontento generalizado. La más reciente encuesta de Latinobarómetro (2021) revela que la confianza ciudadana en el gobierno era de solo el 27%. Ese bajo nivel debilita el apoyo a la democracia, que según la misma encuesta tiene un apoyo de apenas el 25% de los encuestados (véase el gráfico V.8), uno de los dos porcentajes más bajos desde 1995 (el otro se registró en 2018).

Gráfico V.6
América Latina (18 países): confianza institucional según institución, 2015-2018
 (En porcentajes)



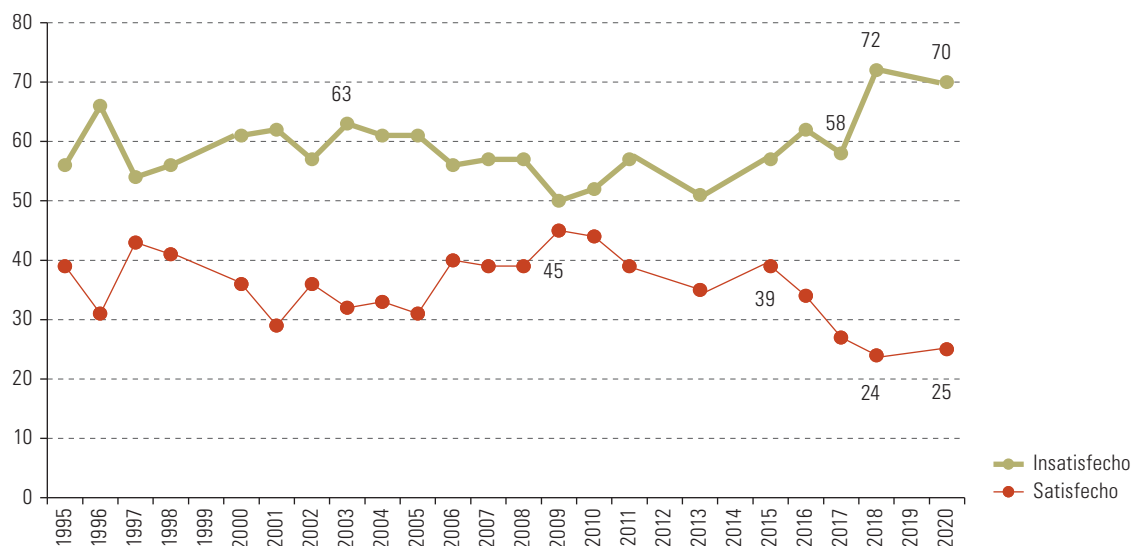
Fuente: C. Maldonado Valera y otros, "Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Gráfico V.7
América Latina (18 países): expectativa ciudadana con respecto a la redistribución de ingresos por parte del Estado, 2008-2018
 (En porcentajes)



Fuente: C. Maldonado Valera y otros, "Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Gráfico V.8
América Latina: proporción de apoyo a la democracia, 2020
 (En porcentajes de los encuestados)



Fuente: Latinobarómetro, Informe 2021, Santiago, 2021.

La crisis está revalorizando el papel del Estado en al menos tres grandes aspectos. El primero es su papel en el sentido de evitar la contracción y reactivar la actividad económica. Ante economías paralizadas por las medidas de contención de la pandemia y por el cierre de fronteras, el debate ha girado en torno a las características de la política fiscal y al tipo y volumen de gasto público que debería movilizarse en cada contexto nacional (CEPAL, 2020a). Ya se ha mencionado el papel clave de la inversión pública para incentivar el aumento del monto de las inversiones privadas y para que el salto en la inversión se produzca en los sectores que contribuyen a la sostenibilidad. En segundo lugar, el Estado ha sido llamado por las circunstancias extremas a actuar como garante último del ingreso de las personas. Como se mencionó, los Estados de la región han ampliado y diversificado las transferencias y los apoyos dirigidos a los sectores afectados. Muchas veces han rebasado la cobertura de los programas sociales ya existentes e incorporado a sectores medios y de la economía informal con el objetivo de mitigar la disminución del bienestar de la población y el aumento de la pobreza (CEPAL, 2021a y 2021b). En tercer término, la pandemia ha reinstalado en el debate la necesidad de que el Estado garantice servicios sociales públicos universales como un factor de resiliencia y garantía de derechos. Se destaca en particular la necesidad de garantizar el derecho al cuidado, a la salud y a la educación mediante políticas universales y sensibles a las diferencias, adaptadas a la nueva realidad sanitaria y tecnológica.

En áreas como la educación y la salud, es urgente atender simultáneamente viejos rezagos y nuevos desafíos en un contexto de cambio de la estructura de riesgos y ampliación del horizonte de derechos. En el caso del cuidado, la pandemia ha puesto en evidencia más que nunca su centralidad para el sostenimiento de la vida. No hay educación, salud ni economía posible sin las tareas de cuidado. Por eso es preciso comprenderlo como un bien público, al que los Estados deben asignar recursos suficientes para lograr la universalidad. Es necesario hablar de una sociedad del cuidado, y no solo de una economía del cuidado.

En suma, el papel del Estado se ha ampliado a la sombra de una crisis que fue vista en un comienzo como una emergencia transitoria, pero que con el tiempo se fue transformando en una crisis prolongada, que agudizó desigualdades y desequilibrios de largo plazo. Se plantea el desafío de adaptar y fortalecer las capacidades del Estado a mediano y largo plazo, lo que exige políticas e instrumentos permanentes, diseñados bajo una mirada estructural. En este debate, la CEPAL ha propuesto repensar el papel del Estado ante los desafíos de la desigualdad, la sostenibilidad, la baja productividad, la transformación tecnológica y el cambio climático. También ha hecho un llamado a avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles, lo que significa construir progresivamente verdaderos Estados de bienestar, basados en nuevos pactos sociales y fiscales (CEPAL, 2020b). La desconfianza hacia el Estado impone la necesidad de realizar un esfuerzo especial en materia de transparencia y rendición de cuentas de las políticas públicas.

2. Una coyuntura crítica: ¿oportunidad para nuevos pactos sociales?

La región reaccionó ante la pandemia y se realizaron esfuerzos importantes para limitar sus efectos. Al mismo tiempo, la magnitud de los recursos invertidos fue insuficiente por varias razones. La fragilidad de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe antes de la pandemia reflejaba su subfinanciamiento, fragmentación y segmentación. La región se caracteriza por tener un gasto público en salud inferior a la meta del 6% del PIB establecida por los países miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 2014 y un gasto en salud per cápita muy por debajo del de otras regiones con sistemas más robustos, como los países de la OCDE. Además, se observan grandes desigualdades entre los países de América Latina y el Caribe en estos indicadores. La necesidad de incurrir en gastos privados para tener acceso oportuno a la salud aumenta el riesgo de empobrecimiento, sobre todo de las personas en situación de vulnerabilidad. Existe en el área de la salud una escasez relativa de recursos humanos y de infraestructura (CEPAL/OPS, 2021) que reduce el margen de acción ante las emergencias y dificulta los procesos de cambio e implementación de políticas públicas (CEPAL, 2022).

Es muy baja la capacidad de los sistemas de protección social para enfrentar el riesgo derivado de una gran diversidad de choques (volatilidad del ciclo económico, riesgos sanitarios como la pandemia y desastres como los provocados por los eventos climáticos extremos, entre otros), considerando los déficits de cobertura y las limitaciones de su financiamiento. Más aún, la ausencia de niveles básicos y universales de bienestar (en términos de acceso a servicios públicos y a un ingreso básico) hace que la transición hacia patrones sostenibles de producción sea más difícil, porque eleva el costo de compensar (al menos parcialmente) a sectores de actividad que deberán adaptarse o desaparecer. Sin la garantía universal de cierto nivel de bienestar, la transición hacia modalidades más sostenibles de consumo y producción seguirá pareciendo una tarea riesgosa, incluso inaceptable, para amplios sectores de las sociedades de América Latina y el Caribe. La precarización y la desprotección son barreras al desarrollo que, además, corroen la cohesión social y debilitan el apego a la democracia. El nuevo Estado de bienestar debe generar certidumbre a este respecto, en especial ante una ciudadanía que, en el actual modelo de desarrollo, siente que no tiene control sobre su vida y su porvenir (Pastor, 2020).

Los cuellos de botella evidenciados por la pandemia y sus efectos han creado una oportunidad histórica de construir sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles. Esta situación mundial puede mirarse como una coyuntura crítica, es decir, un momento excepcional de profunda crisis que redefine lo que es posible (Capoccia y Kelemen, 2007). Ante una situación extrema, muchos actores se tornan más dispuestos a cambiar el *statu quo*, con lo que se abren ventanas de oportunidad para cambios sociales, económicos y políticos (Weyland, 2008).

El pacto social es un instrumento político basado en el diálogo amplio y participativo que sirve para lograr consensos y acuerdos estructurales¹⁷. El punto de partida de la región es débil, pues sus sociedades son muy desiguales y están marcadas por una enorme desconfianza hacia los gobiernos, las instituciones sociales, los partidos políticos y el sector privado, así como entre las personas (CEPAL, 2021a). Por tanto, en el proceso de generación de pactos sociales debe ponerse especial atención a la necesidad de dar voz e incidencia a sectores y grupos de la población discriminados o excluidos, con el fin de ampliar el diálogo y la apropiación de los resultados, de forma que se garantice la presencia de todas las voces en las mismas condiciones. Además de atender a los elevados niveles de malestar de los grupos excluidos, el nuevo pacto social debe incluir a amplios sectores medios vulnerables, cuyo nivel de bienestar tiene bases endebles y resulta frágil ante los diversos choques que tienden a ser cada vez más frecuentes o intensos.

La CEPAL ha planteado que para alcanzar un pacto social también hay que celebrar un nuevo contrato fiscal que, entre otros factores, permita ofrecer servicios públicos de calidad y otorgue sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social, en especial para enfrentar la pandemia. Esos servicios y esa sostenibilidad son requisitos interdependientes que se deben cumplir a los efectos de dar un gran impulso a la igualdad y la sostenibilidad, sin dejar a nadie atrás.

El pacto fiscal es el complemento natural del pacto social, y debe promover una fiscalidad progresiva y sostenible que garantice recursos constantes y suficientes para hacer una inversión social que viabilice el bienestar, el goce de derechos y la construcción de resiliencia en la población. Desde ese punto de vista, ya no es suficiente proponer una reforma fiscal que beneficie a las personas en situación de pobreza de manera focalizada. Gran parte de la ciudadanía espera que esto ocurra con la participación de todos los estratos y de manera progresiva, con el aporte de los sectores más aventajados, de modo que haya una redistribución efectiva de los recursos.

Para enfrentar los efectos de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, en los países de la región se han implementado una serie de medidas fiscales. En este contexto, se requiere avanzar hacia un nuevo contrato que permita que la política fiscal, entre otras acciones, contribuya a dar sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social, a que los servicios públicos tengan una cobertura universal y de calidad, y a enfrentar los efectos de la crisis en el mercado laboral y las consecuencias de la caída de los ingresos públicos. Además, es preciso que este nuevo contrato permita aplicar medidas de estímulo fiscal que contribuyan a una recuperación económica inclusiva y transformadora con igualdad.

En suma, al dejar en evidencia y aumentar las limitaciones del estilo de desarrollo actual, la pandemia ofrece una oportunidad para implementar nuevos pactos sociales y fiscales. La mirada no es hacia el pasado, sino hacia un Estado de bienestar adaptado para el futuro, a fin de enfrentar la nueva estructura de riesgos, garantizar la ampliación del horizonte de derechos e integrar y articular las nuevas herramientas tecnológicas y digitales en su gestión, atendiendo de manera urgente a la injusta distribución de los ingresos, el tiempo de trabajo y el tiempo dedicado a tareas domésticas y de cuidados. Ello incluye eliminar las brechas de género y la asimétrica distribución del poder, los recursos y el tiempo libre entre mujeres y hombres al transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo.

E. Conclusiones

Se señaló que la combinación de inflación y reducido crecimiento de los años setenta puso fin al pacto social (de inspiración keynesiana) incorporado al sistema monetario y cambiario de las instituciones de Bretton Woods, que combinaba una economía abierta al comercio con espacios de política para la

¹⁷ Además de objetivos a mediano y largo plazo, deberían explicitarse otros componentes más inmediatos. En la coyuntura actual, por ejemplo, la garantía de mayor acceso a la salud, la provisión de apoyos al ingreso o la vacunación expedita de toda la población podrían encadenar el corto y el largo plazo en el nuevo pacto social.

búsqueda del pleno empleo. Este difícil equilibrio entre cooperación internacional y Estados nacionales de bienestar fue uno de los pilares de la estabilidad de la democracia política de muchos de los países avanzados en la posguerra, así como de la expansión del PIB y del comercio mundiales.

¿Está el mundo ante un período en que podría emerger un nuevo pacto social? La pandemia golpeó una economía mundial y regional que ya había perdido dinamismo, sobre todo después de la crisis financiera mundial de 2008. El patrón de crecimiento anterior reproducía asimetrías y desequilibrios con costos crecientes, que se hicieron más visibles con la pandemia. Esta, en conjunto con los aprendizajes que dejó la crisis de 2008, puede haber creado una coyuntura crítica favorable a la adopción de reformas profundas. La combinación de costos crecientes con mayor inquietud política podría estar marcando el fin de una era y el comienzo de otra.

No hay nada predeterminado en cuanto a qué tipo de pacto (implícito o explícito) podría surgir de la percepción cada vez más difundida de que el viejo pacto dejó de funcionar, o nunca funcionó como debería. Hay varias reconfiguraciones de fuerzas e intereses posibles, algunas de las cuales permitirían superar las dificultades actuales, mientras que otras las harían más graves. La propuesta de la CEPAL y las Naciones Unidas de construir un nuevo futuro se basa precisamente en la identificación de las asimetrías y los desequilibrios que han impulsado las transformaciones sociales, políticas y económicas de las últimas décadas. También tiene como fundamento la necesidad de ayudar a forjar una percepción común de los desafíos y soluciones posibles, así como proponer instrumentos y estrategias compatibles con los valores plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trata de alcanzar acuerdos basados en la ciencia, en la información y el conocimiento acumulados y en objetivos compartidos (formulados en el marco de un debate democrático) en torno a un futuro sostenible.

A medida que los costos de no actuar se hacen más visibles, se debilita la legitimidad de los actores y las instituciones. La polarización creciente es una barrera que se interpone al diálogo e incluso a la difusión y aceptación de información científica sólida (considérense, por ejemplo, las protestas frente a las vacunas o las cuarentenas). Las instituciones y la propia convivencia se deterioran. Aunque la democracia sigue siendo percibida como la mejor forma posible de gobierno, su funcionamiento es juzgado muy negativamente por la ciudadanía. Esto genera una paradoja. Por un lado, la importancia de las externalidades, la necesidad de bienes públicos (mundiales, regionales y nacionales) y la persistencia de trampas en que se combinan el bajo aprendizaje tecnológico, el empleo de baja productividad y la desigualdad, refuerzan la importancia de la política pública y de las políticas de Estado con objetivos de largo plazo. No obstante, al mismo tiempo, hacen más visibles las deficiencias de la institucionalidad en la región y suscitan el malestar de la ciudadanía frente al Estado en su condición actual. La debilidad del Estado de derecho, la impartición de justicia y la rendición de cuentas, la insuficiencia de la transparencia y la ineficiencia o mala calidad de ciertos servicios públicos, entre otros aspectos, se manifiestan en niveles decrecientes de confianza institucional. Se ha abierto así una brecha “de desempeño”, ya que se espera mucho del Estado, y una brecha de “legitimidad democrática”, ya que se cuestiona su eficacia o su motivación en favor del interés común.

El principal desafío en adelante es entonces de carácter político e institucional: el de cerrar las brechas de desempeño y legitimidad. El diagnóstico y el mapa de ruta están claros. Los costos de ignorar las señales que envían la economía, el medio ambiente y la desigualdad también lo están. Recuperar el multilateralismo y la cooperación internacional, lograr la convergencia y el fortalecimiento institucional de los proyectos de integración regional y alcanzar acuerdos en torno a los objetivos de la transformación productiva con base en la sostenibilidad y la igualdad en cada país, son todas estrategias convergentes y complementarias para superar la crisis y corregir desequilibrios. Ya quedó atrás la idea de que el mercado (con algunas correcciones puntuales de precios) resolvería estos problemas por sí solo. La política pública con el Estado como orientador estratégico está en el centro

del debate. Los Estados deben fortalecer sus capacidades y reforzar la cooperación en el marco del sistema internacional y regional. Al mismo tiempo, deben volverse más transparentes y dispuestos a rendir cuentas a sus ciudadanos a nivel nacional, para poder diseñar e implementar las políticas conducentes a un nuevo estilo de desarrollo.

Como se ha analizado en este documento, estas tareas están en el centro de los esfuerzos para alcanzar las metas de la Agenda 2030 en un lapso que cada vez se acorta más. Ello implica articular las acciones para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la visión de Nuestra Agenda Común planteada por el Secretario General de las Naciones Unidas. Este es el camino por el que América Latina y el Caribe avanzará efectivamente en una década de acción y resultados, mediante la adquisición y el cumplimiento de mayores compromisos para superar los problemas de este cambio de época: lento crecimiento, pobreza, emergencia ambiental y pervivencia de la cultura del privilegio.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), “Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (2018), *Green bond: annual report, 2018*, Río de Janeiro, abril [en línea] <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14763>.
- Calderón, A. y otros (2021), “Hacia una estrategia de mercado digital regional en la Alianza del Pacífico”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/131), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Cárdenas, M. y otros (2021), “Fiscal policy challenges for Latin America during the next stages of the pandemic: the need for a fiscal pact”, *Working Paper*, N° 2021/077, Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/17/Fiscal-Policy-Challenges-for-Latin-America-during-the-Next-Stages-of-the-Pandemic-The-Need-50263>.
- Capoccia, G. y R. D. Kelemen (2007), “The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism”, *World Politics*, vol. 59, N° 3, abril.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2021a), “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021c), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- (2021d), “Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe” [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>.
- (2021e), *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3), Santiago.
- (2021f), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, febrero.
- (2020a), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020b), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.

- (2020c), “Una mirada regional a la acción por el clima en los Planes Nacionales de Desarrollo de América Latina y el Caribe”, *Notas de Planificación para el Desarrollo*, N° 9, noviembre [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/una-mirada-regional-la-accion-por-el-clima-en-los-planes-nacionales-de-desarrollo-de-america>.
- (2020d), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- (2019a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- (2019b), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- (2019c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019d), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago, agosto.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”, *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, octubre.
- Deutz, A. y otros (2020), *Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap*, Paulson Institute/The Nature Conservancy/Cornell Atkinson Center for Sustainability [en línea] https://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2020/10/FINANCING-NATURE_Full-Report_Final-with-endorsements_101420.pdf.
- Foro Económico Mundial (2022), *The Global Risks Report, 2022*, Ginebra.
- (2021), *The Global Risks Report, 2021*, Ginebra.
- (2020), *The Global Risks Report, 2020*, Ginebra.
- Latinobarómetro (2021), *Informe 2021*, Santiago.
- Maldonado Valera, C. y otros (2021), “Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martínez, J. y D. Sánchez-Ancochea (2020), “Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/169), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), “Institucionalidad y desarrollo social”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), “Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Naciones Unidas (2021), *Policy brief: Liquidity and debt solutions to invest in the SDGs: the time to act is now*, Nueva York, marzo.
- (2015a), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2015b), “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030” (A/RES/69/283*), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020), *A comprehensive overview of global biodiversity finance*, París.
- (2018), “Environmental policy: environmental policy instruments, 2018”, OECD Environment Statistics [base de datos en línea] <https://doi.org/10.1787/58279479-en>.
- Pastor, J. (2020), “La crisis global, el nuevo papel del Estado y los posibles escenarios pos-Covid-19”, *Clivatge*, N° 8, julio.
- Sheehan, M. (2018), “How Google took on China – and lost”, MIT Technology Review, 19 de diciembre [en línea] <https://www.technologyreview.com/2018/12/19/138307/how-google-took-on-china-and-lost/>.
- Weyland, K. (2008), “Toward a new theory of institutional change”, *World Politics*, vol. 60, N° 2, enero.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/FDS.5/3